

Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne

Autor przedstawia problem niskich emerytur z nowego polskiego systemu emerytalnego oraz proponuje przywrócenie minimalnego stażu jako warunku nabycia prawa do emerytury w tym systemie. Przemawiają za tym zarówno potrzeba zapewnienia świadczeń na godziwym poziomie, jak i koszt administrowania rażąco niskimi świadczeniami.

Słowa kluczowe: emerytura, staż emerytalny, minimalna emerytura, emerytura z nowego systemu

Otrzymano: 7.01.2018

Zaakceptowano po recenzjach: 11.07.2018

Zreformowany system emerytalny – wprowadzenie

Należy zauważyć, że w polskim powszechnym systemie emerytalnym ryzykiem emerytalnym (jego treścią) jest zaprzestanie pracy, a osiągnięcie określonego wieku i ewentualne posiadanie wymaganego stażu to warunki nabycia prawa do emerytury¹. Polski system emerytalny został zreformowany w 1999 r. Ustawa z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych² wykreowała dwa systemy emerytalne: stary (dotychczasowy) skierowany do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. oraz nowy (zreformowany) dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Obecnie nowy system emerytalny to system zdefiniowanej składki, w którym wysokość emerytury nie jest powiązana z wymiarem okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych), a zależy od sumy wpłaconych do systemu składek³.

Najważniejszym elementem procesu tworzenia nowego systemu emerytalnego była reforma z 1999 r., której wprowadzenie uzasadniano⁴:

- groźbą katastrofy finansów ubezpieczeń społecznych i finansów publicznych jako skutkiem mających nastąpić po 2010 r. zmian demograficznych,
- wysokim udziałem budżetu w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych,
- złym stanem finansów ubezpieczeń społecznych,
- wysokim obciążeniem pracodawców kosztami pracy,
- niskim poziomem świadczeń.

Zły stan finansów skłaniał do racjonalizacji systemu poprzez wprowadzenie ekwiwalentności świadczeń (do składek) oraz związanej z tym eliminacji przywilejów emerytalnych.

Nowy system emerytalny charakteryzowany był w literaturze przedmiotu w ten sposób, że dla uczestnika systemu jego działanie sprowadza się do kilku zasadniczych punktów⁵:

- składka emerytalna jest opłacana za konkretną osobę;
- zapłacenie składki powoduje powstanie zobowiązania wobec tej osoby;
- zobowiązanie powstające w momencie zapłacenia każdej składki sumuje się na koncie ze zobowiązaniami powstałymi wcześniej, powiększonymi o uzyskaną stopę zwrotu;
- w momencie przejścia osoby na emeryturę zakumulowana wartość zobowiązań systemu jest przekształcana w strumień wypłat renty dożywotniej (tzw. annuitetu);
- wysokość annuitetu zależy od zakumulowanej wartości zobowiązań oraz wieku uczestnika, w którym zostają one przekształcone w annuitet.

1 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 215.

2 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., nr 887) – na kwiecień 2017 r.

3 I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 223.

4 J. Ciak, B. Kołosowska, *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999–2014*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego” 2015, nr 3 (23), s. 219–220.

5 M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 183–184.

W obecnym kształcie system ten opiera się na zasadzie adekwatności w kontekście wkładu do systemu oraz świadczeń z tego systemu przysługujących. Ta adekwatność znajduje odzwierciedlenie w formule obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu.

Projektowi reformy emerytalnej 1999 r. przyświecały cele „zapewnienia jak najwyższego możliwego poziomu świadczeń przyszłym pokoleniom, świadczeń chronionych przed inflacją i adekwatnych do wcześniej uzyskiwanych zarobków, a więc i wkładu do systemu w postaci składek, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji ubezpieczeniowej dla obecnych świadczeniobiorców”⁶.

Emerytura w ramach zreformowanego systemu obliczana jest na podstawie sumy kwot składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁷. Kwota świadczenia stanowi zasadniczo wynik podziału środków zewidencjonowanych na koncie (zwaloryzowanych, wraz z kapitałem początkowym czy środkami z subkonta) przez średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach. Wysokość emerytury zależy więc od zwaloryzowanej kwoty składek uprzednio opłacanych do funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸.

Staż nie jest więc brany pod uwagę w obliczaniu świadczenia, aczkolwiek im dłużej opłacane są składki emerytalne, tym wyższej kwoty emerytury można się spodziewać w przyszłości.

Zasadniczo staż (okresy ubezpieczenia, składkowe, nieskładkowe, uzupełniające) w polskim systemie emerytalno-rentowym w kontekście świadczeń zarówno z dotychczasowego, jak i ze zreformowanego systemu, pełni następujące funkcje:

- warunku nabycia prawa do świadczenia: emerytury, renty, zarówno w kontekście jego wymiaru (np. art. 27 ustawy emerytalnej), jak i umiejscowienia w czasie (np. art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej),
- elementu służącego obliczeniu wymiaru świadczenia: renty oraz emerytury z dotychczasowego systemu (np. art. 53 ustawy emerytalnej),
- elementu służącego obliczeniu wymiaru kapitału początkowego (art. 174 ust. 1–2 ustawy emerytalnej),
- gwarancji wypłaty emerytury w wysokości najniższego świadczenia (minimalnej emerytury), mimo że z wyliczenia kwoty świadczenia wynikałaby niższa kwota (art. 87 w zw. z art. 85 ustawy emerytalnej).

W odniesieniu do ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki posiadanie odpowiedniej długości stażu daje gwarancję otrzymania minimalnej emerytury w sytuacji, gdy środki zgromadzone przez ubezpieczonego nie pozwalają na osiągnięcie tej kwoty⁹.

6 *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce*, Warszawa 1997, s. 5.

7 Zob. K. Antonów, *Komentarz do art. 25, art. 25(a), art. 25(b), art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 15.04.2014, jak również K. Kwapisz, *Komentarz do art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 02.11.2012.

8 Dodatkowymi elementami uwzględnianymi w podstawie obliczenia emerytury są: kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie, wskazane w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

9 I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 123.

Zreformowany system emerytalny dotyczy ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W systemie tym prawo do emerytury nie zależy od długości okresów ubezpieczenia, okresów składkowych czy nieskładkowych. Emerytura przysługuje za jakikolwiek okres podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych administrowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego wynikającego z ustawy, a jej wypłata uzależniona jest od rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy.

Rola stażu emerytalnego uległa tym samym zmianie w porównaniu do systemu obowiązującego do 31 grudnia 1998 r. Staż nie służy w nowym systemie do „otwarcia” prawa do emerytury, tak jak w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Ta ostatnia grupa osób, by uzyskać prawo do emerytury, musi udowodnić minimalny okres składkowy i nieskładkowy określony w ustawie emerytalnej. Podstawowy minimalny staż niezbędny do przyznania prawa do świadczenia w powszechnym wieku emerytalnym to 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 27 ustawy). Przewidziana jest również możliwość uzyskania emerytury przy niższym stażu: 15 lat dla kobiet i 20 lat dla mężczyzn w przypadku prawa do emerytury nieobjętej ustawową gwarancją wypłaty świadczenia na minimalnym poziomie (art. 28 ustawy emerytalnej).

Do stażu niezbędnego dla nabycia prawa do emerytury ze starego systemu uwzględnia się zarówno okresy składkowe (art. 6 ustawy), jak i nieskładkowe (art. 7 ustawy) oraz okresy uzupełniające (art. 10 i 10a ustawy). System przewiduje więc, że do otwarcia prawa do emerytury uwzględnieniu podlegają nie tylko okresy opłacania składek, lecz także inne istotne społecznie okresy, za które składki nie opłacono (lub nie było potrzeby), a które z racji swej wagi społecznej podlegają uwzględnieniu jako prawnie relewantne dla prawa do emerytury. Jest tak np. z okresami wychowywania dziecka, za które nie opłacono składek, a które uwzględniane są dla nabycia prawa do emerytury z dotychczasowego systemu oraz dla obliczenia jej wysokości na zasadach określonych w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej.

Uwzględnienie okresów nieskładkowych nie jest jednak nieograniczone. Art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej przewiduje, że przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Potrzeba redefiniowania roli stażu w nowym systemie emerytalnym

W nowym systemie emerytalnym świadczenie emerytalne można otrzymać bez względu na wymiar posiadanych okresów składkowych i nieskładkowych. Istotne jest natomiast, aby ubezpieczony miał jakikolwiek wymiar okresów ubezpieczenia (składkowych),

ponieważ warunkuje to możliwość uzyskania prawa do emerytury w ogóle. Do nabycia prawa do emerytury w nowym systemie konieczne jest natomiast osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego.

Staż w ramach nowego systemu ma znaczenie dla ustalenia kapitału początkowego (art. 173 i nast. ustawy emerytalnej), stanowiącego jeden z elementów obliczenia emerytury ze zreformowanego systemu na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej. Wymiar okresów składkowych i nieskładkowych ma wpływ na wysokość kapitału początkowego, a pośrednio kwoty przysługującej emerytury z nowego systemu.

Staż nie ma natomiast znaczenia w nowym systemie emerytalnym z punktu widzenia prawa do świadczenia.

Posiadanie minimalnego stażu (art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) daje natomiast osobie ubezpieczonej urodzonej po 31 grudnia 1948 r. (w ramach nowego systemu emerytalnego) uprawnienie do otrzymywania świadczenia na minimalnym, gwarantowanym ustawowo poziomie. Staż ma zatem charakter gwarancyjny czy socjalny, a nie ubezpieczeniowy, czyli warunkujący uzyskanie prawa do świadczenia. Osoby posiadające staż w określonym wymiarze (20/25 lat – zob. zmiany w ustawie emerytalnej) mają prawo do otrzymywania świadczeń w gwarantowanej minimalnej wysokości, jeśli z wyliczenia kwoty świadczenia wynikałaby kwota emerytury niższa od kwoty najniższej emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej¹⁰.

Osoby, które nie spełniają warunku stażowego, nie są uprawnione do gwarancji pobierania świadczenia minimalnego, jeżeli z wyliczenia wysokości przysługującego im świadczenia wynika, że jest ono niższe niż ustawowe minimum emerytalne. Nie przysługuje im więc podwyższenie świadczenia do kwoty ustawowego minimum.

Pobieranie emerytury w faktycznie wyliczonej kwocie niższej niż kwota najniższego świadczenia dotyczy obecnie około 100 tys. emerytów otrzymujących świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹¹. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w grudniu 2016 r. 5,7% emerytów z nowego systemu pobierało emerytury poniżej najniższej kwoty świadczenia, co w liczbach rzeczywistych oznaczało 95 400 emerytów pobierających świadczenia poniżej minimalnej kwoty¹². W grudniu 2015 r. takich świadczeń było 76 300. W kolejnych miesiącach i latach należy się spodziewać dalszego wzrostu nowych liczby świadczeń w kwotach poniżej ustawowego minimum z uwagi na samą konstrukcję formuły emerytury z nowego systemu. Łączna kwota wypłaconych w grudniu 2016 r. emerytur w wysokości niższej niż najniższa

10 O zagrożeniach związanych z ubóstwem w nowym systemie emerytalnym oraz kontrowersjach wokół gwarancji emerytur na minimalnym poziomie po spełnieniu warunków stażowych zob. T.H. Bednarczyk, *Dostosowanie systemów emerytalnych do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych oraz kontrowersje z tym związane* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014, s. 159–161.

11 Na podstawie informacji Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

12 Nie dotyczy to świadczeń wypłacanych w niskich kwotach wyliczanych proporcjonalnie na podstawie umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym.

wyniosła 65,5 mln zł¹³. Najniższe kwoty wypłacanych przez ZUS co miesiąc świadczeń to nawet 24 grosze¹⁴.

Powstaje więc pytanie, czy tego typu kwoty można uznać za emeryturę w rozumieniu konstytucyjnym. Czy stanowi to zabezpieczenie społeczne gwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skoro emerytura ma zastępować dotychczasowy dochód z aktywności zawodowej?

Podstawowym celem reformy systemu zabezpieczenia społecznego deklarowanym przez jej twórców było zapewnienie odpowiedniego poziomu emerytur i rent obecnym i przyszłym pokoleniom¹⁵. Jak się jednak wydaje, regulacje prawa emerytalnego nie realizują tych postulatów w zakresie zapewniania emerytury na godziwym poziomie, a odpowiedniość rozumiana w ten sposób, w zgodzie z zasadą zabezpieczenia społecznego wyrażoną w Konstytucji, nie jest w praktyce wdrożona w systemie emerytalnym. Oznacza to konieczność spojrzenia na problem drastycznie niskich emerytur w oderwaniu od wyłącznie zasady adekwatności, z uwzględnieniem również innych zasad aksjologicznych ważnych z punktu widzenia systemów emerytalnych.

Biorąc pod uwagę zaistniałą sytuację prawną, skutkującą pojawieniem się skrajnie niskich świadczeń, mamy tu do czynienia z konfliktem wartości:

- z jednej strony – zapewnienia minimalnej emerytury na godziwym poziomie (solidarność społeczna)

oraz

- z drugiej strony – zapewnienia emerytury adekwatnej do wpłaconych składek (ekwiwalentność finansowa).

W powyższym kontekście uwzględnić należałoby również wartość sprawiedliwości społecznej, szczególnie w kontekście współfinansowania systemu przez osoby narażone na to samo ryzyko, co w omawianym przypadku oznacza zasadność współfinansowania czy to poprzez fundusz, czy z budżetu państwa części świadczeń emerytalnych w zakresie niewynikającym z zewidencjonowanej składki (dopłacania do gwarantowanego minimum emerytalnego).

Biorąc pod uwagę pojawienie się zjawiska „groszowych emerytur” w polskim powszechnym systemie emerytalnym instytucja gwarancji minimalnego świadczenia wymaga przebudowy z uwzględnieniem zasady solidarności społecznej oraz kosztów administrowania drastycznie niskimi świadczeniami.

Ta przebudowa może dotyczyć samej instytucji gwarancji minimalnego świadczenia bądź też przebudowy konstrukcji prawa do emerytury, by uwzględnić w niej gwarancję świadczenia na minimalnym poziomie jako wyniku nabycia prawa do świadczenia.

¹³ Na podstawie informacji z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS.

¹⁴ Na podstawie informacji z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS na grudzień 2016.

¹⁵ K. Ślebzak, *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004, s. 121–122. Zob. również M. Rutkowski, *Spokojna starość: długa praca, wysokie zarobki*, „Rzeczpospolita” 8.05.1997.

Należy zatem zredefiniować rolę stażu (okresów ubezpieczenia) w ramach zreformowanego, nowego polskiego systemu emerytalnego.

Pojawia się kilka potencjalnych możliwości zmiany funkcji stażu w polskim systemie emerytalnym. Warto zastanowić się, czy staż ma w zreformowanym systemie emerytalnym w przyszłości:

- otwierać prawo do emerytury,
- służyć jedynie do uzyskania gwarancji minimalnej kwoty do wypłaty (a jeśli tak, to staż w jakim wymiarze) przy braku warunku stażu jako warunku nabycia prawa do świadczenia,
- pełnić obie funkcje jednocześnie, tj. otwierać prawo do emerytury i jednocześnie gwarantować wysokość świadczenia na określonym poziomie minimalnym.

Powstaje również pytanie, o jaki staż powinno chodzić: czy wyłącznie o okresy składkowe (nowy system uzależnia wysokość emerytury od kwot zewidencjonowanych składek), czy również o okresy nieskładkowe.

Możliwych rozwiązań może być kilka. Wśród nich można wymienić następujące:

- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać ze stażem; wówczas należy ustalić długość tego stażu i kwestię uwzględniania okresów nieskładkowych,
- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać ze zgromadzeniem (zewidencjonowaniem na koncie emerytalnym w ZUS) przez ubezpieczonego takiej składki, na podstawie której – w wyniku wyliczenia – uzyskujemy minimalną akceptowalną społecznie kwotę (pytanie, jaka to powinna być kwota),
- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać jednocześnie zarówno ze stażem, jak i zgromadzeniem składki w odpowiedniej wysokości.

Jak się wydaje, staż powinien służyć nie tylko do zapewnienia gwarancji minimalnej (najniższej emerytury), lecz także do otwarcia prawa do świadczenia.

Kolejna wątpliwość dotyczy kosztów administracyjnych obsługi takich niskich świadczeń ponoszonych przez instytucję zarządzającą systemem emerytalnym, czyli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Pojawiają się pytania:

- czy państwu opłaca się ponosić koszty administracyjne obsługi drastycznie niskich emerytur, np. w kwotach 0,24 zł, 24 zł, 87 zł?
- czy warto ponosić koszty ustalania prawa do świadczenia przez organy administracyjne i wypłaty, koszty obsługi należności publicznoprawnych (np. PIT, składka zdrowotna), waloryzowania świadczenia, papieru, drukarki, informatyka itd., żeby wypłacać drastycznie niskie kwoty świadczeń?

Jak się wydaje, koszty obsługi świadczeń „groszowych” mogą przewyższać same świadczenia. Nie wydaje się sensowne utrzymywanie takiego systemu prawnego, w którym wyższy koszt dla państwa niż sama kwota świadczenia generuje administrowanie tym świadczeniem.

Służyć temu mogłaby instytucja spłaty zewidencjonowanych składek emerytalnych w formie jednorazowego świadczenia wypłacanego ubezpieczonemu, którego kwota

świadczenia wyliczona na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie emerytalnym jest bardzo niska, np. niższa od połowy kwoty najniższej emerytury.

Kierunki rozwiązań

Zarówno zatem aksjologia systemu emerytalnego jako części systemu ubezpieczeń społecznych, jak i koszt administrowania drastycznie niskimi świadczeniami przemawiają za zrewidowaniem dotychczasowego stanu prawnego i budową nowych instytucji prawnych dla rozwiązania tych problemów.

Istnieje wiele kierunków możliwych zmian systemu emerytalnego, m.in.:

- powiązanie gwarancji minimalnej emerytury z otwarciem prawa do emerytury i minimalnym stażem,
- wprowadzenie instytucji jednorazowej wypłaty świadczenia zamiast wypłat cyklicznych w przypadku drastycznie niskich kwot świadczeń,
- przyjęcie, że gwarancja minimalnego poziomu dochodów podlega ochronie jedynie w ramach systemu pomocy społecznej,

Zasadne byłoby dodanie wymogu minimalnego okresu ubezpieczenia warunkującego przyznanie prawa do emerytury. Jak się wydaje, pewien wymiar stażu powinien stanowić warunek nabycia prawa do emerytury. Oznaczałoby to powrót do zastosowania warunku stażowego sprzed reformy.

Ten minimalny okres stażowy warunkujący prawo do emerytury powinien być relatywnie krótki, ale jednocześnie adekwatny do okresu składkowania na emeryturę gwarantującego wynikowo uzyskanie kwoty świadczenia oscylującego wokół poziomu minimalnego bądź poziomu zauważalnego i akceptowalnego społecznie. Mógłby więc zostać wprowadzony np. nowy warunek nabycia prawa jako 5 lat okresów składkowych, co przy opłacaniu przez 5 lat składki emerytalnej umożliwi uzyskanie świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż grosze czy kilka złotych.

Tego typu warunek stażowy powinien być elementem polityki socjalnej państwa, który mógłby być liberalizowany lub zaostrzony w miarę potrzeby na mocy decyzji politycznych opartych na analizach ekonomicznych oraz danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Reasumując, biorąc pod uwagę dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz uwzględniając:

- konstytucyjną rolę emerytury,
- ekonomikę zarządzania systemem emerytalnym,

w polskim powszechnym systemie emerytalnym instytucja gwarancji minimalnego świadczenia wymaga przebudowy, uwzględniając zasadę solidarności społecznej oraz koszt administrowania drastycznie niskimi świadczeniami.

Służyć temu powinno wprowadzenie stażu (okresów ubezpieczenia) jako warunku nabycia prawa do emerytury w zreformowanym systemie emerytalnym. Konieczna jest

zatem odpowiednia zmiana ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzenie tego warunku pozwoli dodatkowo na ograniczenie kosztów administracyjnych, związanych z obsługą przez ZUS świadczeń o drastycznie niskiej wysokości.

Dodatkowym uszczelnieniem systemu z punktu widzenia kosztów jego administrowania byłoby wprowadzenie instytucji świadczenia z tytułu zwrotu składek zewidencjonowanych na koncie emerytalnym w ZUS. Świadczenie to mogłoby mieć charakter jednorazowy bądź też być rozłożone na raty, nie stanowiąc emerytury. Taka spłata nie byłaby emeryturą.

W literaturze identyfikującej problem niskich emerytur i problemów z gwarancją świadczenia minimalnego można zaobserwować inne propozycje rozwiązań, np. wprowadzenie w polskim systemie emerytalnym filaru zerowego, niepowiązanego z okresami opłacania składek emerytalnych¹⁶. Jak się wydaje, koncepcja ta – jako ewentualne remedium na rażąco niskie świadczenia – wymagałaby bardzo gruntownej analizy, szczególnie w kontekście umowy społecznej z obecnie ubezpieczonymi, których uczestnictwo w systemie emerytalnym oparte jest na metodzie ubezpieczeniowej, a nie zaopatrzeniowej, a także konieczność ochrony ekspektatyw takich osób. Polemika z propozycją filaru zerowego nie jest jednak przedmiotem niniejszej publikacji.

Po zmianie przepisów prawnych i wprowadzeniu proponowanych w niniejszej publikacji rozwiązań nie byłoby zatem fikcji, że kwota np. 30 groszy otrzymywana przez świadczeniobiorcę stanowi jego emeryturę. Tym samym zapewniona byłaby większa spójność oraz zgodność rozwiązań emerytalnych z Konstytucją, a w szczególności z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego określonym w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Takie rozwiązania pozwolą w konsekwencji na zbalansowanie zasady adekwatności z zapewnieniem emerytury na godziwym poziomie.

16 M. Szczepański, *Systemy zabezpieczenia emerytalnego wobec ryzyka ubóstwa osób starszych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 8.

17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

dr Andrzej Szybkie
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ŹRÓDŁA

- Antonów K., *Komentarz do art. 25, art. 25(a), art. 25(b), art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 15.04.2014.
- Bednarczyk T.H., *Dostosowanie systemów emerytalnych do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych oraz kontrowersje z tym związane* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014.

- *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce*, Warszawa 1997.
- Ciak J., Kołosowska B., *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999–2014*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego” 2015, nr 3 (23).
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Kwapisz K., *Komentarz do art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 02.11.2012.
- Rutkowski M., *Spokojna starość: długa praca, wysokie zarobki*, „Rzeczpospolita” 8.05.1997.
- Szczepański M., *Systemy zabezpieczenia emerytalnego wobec ryzyka ubóstwa osób starszych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 8.
- Ślebzak K., *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.

The role of minimum pensions in a contributory system and the role of non-contributory minimum guarantees.

Systemic axiology and legal challenges

The author presents the problem of low retirement benefits resulting from the new Polish pension system and proposes the restoration of the minimum qualifying period as a condition for acquiring the right to a pension benefit within this system. This proposal is supported by both the need to provide benefits at fair levels, as well as the reduction in costs related to administering abnormally low benefits.

Key words: Retirement pensions, qualifying periods, minimum level pensions, pensions from a new system