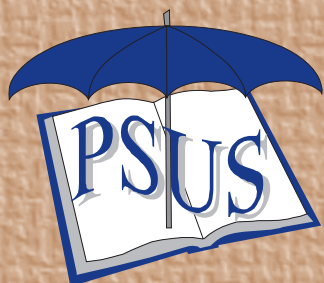


POLSKIE STOWARZYSZENIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO



**RYZIKO STAROŚCI
– PROBLEMY ZABEZPIECZENIA**

KRAKÓW 2007

POLSKIE STOWARZYSZENIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia



KRAKÓW 2007

Praca przygotowana pod kierunkiem
prof. dr hab. Urszuli Jackowiak i Lesława Abramowicza
z okazji konferencji naukowej na temat
„Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia”
(Kraków 27-29 września 2007 r.)
zorganizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego

Publikacja sponsorowana przez
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Projekt graficzny okładki
Beata Giska

Redaktor
Teresa Nawrocka-Szczerbik
przy współpracy *Lidii Jakubiec*

Redaktor techniczny
Małgorzata Motyl

Korekta
Małgorzata Motyl
Anna Rola
Ewa Wojtczak

Spis treści

Wprowadzenie – <i>Urszula Jackowiak</i>	5
Kilka uwag o ryzyku starości w prawie zabezpieczenia społecznego – <i>Urszula Jackowiak</i>	7
Metody finansowania świadczeń emerytalnych – <i>Urszula Kalina-Prasznic</i>	22
Ewolucja systemów emerytalnych w państwach europejskich – <i>Maciej Żukowski</i>	33
Przesłanki prawa do emerytury w starym i nowym systemie – <i>Barbara Wagner</i>	50
Wysokość świadczeń emerytalnych w starym i nowym systemie – <i>Małgorzata Olszewska</i>	70
Emerytura z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego – <i>Kamil Antonów</i>	85
Zabezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych – <i>Teresa Bińczycka-Majewska</i>	105
Rola pomocy społecznej w zabezpieczeniu starości – <i>Maria Pierzchalska</i>	132
Zabezpieczenie emerytalne służb mundurowych – <i>Antoni Malaka</i>	154
Emerytura pomostowa – brakujący element reformy systemu emerytalnego – <i>Marek Benio</i>	169

Wprowadzenie

Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, realizujące od ponad 20 lat zadania statutowe obejmujące popularyzowanie idei i wiedzy z dziedziny ubezpieczenia społecznego (§ 4 statutu), przygotowało kolejną, XVI Konferencję poświęconą ryzyku starości. W ramach ogólnie sformułowanego tematu: „Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia” zaprezentowane zostały wielopłaszczyznowo ujęte zagadnienia związane ze zróżnicowanymi metodami zabezpieczenia emerytalnego. Autorami opracowań i równocześnie referentami są: dr Kamil Antonów, dr Marek Benio, prof. dr hab. Teresa Bińczycka-Majewska, prof. dr hab. Urszula Jackowiak, prof. dr hab. Urszula Kalina-Prasznic, mgr Antoni Malaka, mgr Małgorzata Olszewska, dr Maria Pierzchalska, prof. dr hab. Barbara Wagner i prof. dr hab. Maciej Żukowski.

Spółeczna doniosłość podejmowanych w ramach konferencji problemów wiąże się ściśle z powszechnie odczuwaną potrzebą ochrony człowieka przed niedostatkiem po osiągnięciu tzw. wieku emerytalnego. Tak pojmowany cel społeczny cieszy się powszechną akceptacją. Równocześnie jednak realizacja tych zadań napotyka na liczne trudności wynikające z wielu uwarunkowań, wśród których czynniki ekonomiczne i demograficzne odgrywają istotną rolę.

Organizatorzy konferencji mają nadzieję, że zaprezentowane na czterech sesjach zagadnienia ukażą złożoność materii i inspirować będą do dyskusji i pogłębionej refleksji.

Krakowski Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podjął się trudu pełnienia roli gospodarza konferencji, stwarzając dogodne warunki zarówno do obrad, jak i merytorycznej dyskusji. Wielka życzliwość i zaangażowanie gospodarzy stwarza atmosferę, która sprzyjać będzie nie tylko wymianie poglądów, ale pozwoli na zacieśnienie osobistych kontaktów wszystkich uczestników konferencji, których w sposób szczególny łączą wspólne zainteresowania.

Zarząd Główny Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, dziękując Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie jak i wszystkim, którzy przyczynili się do jej zorganizowania, wyraża nadzieję, że podjęte na konferencji tematy stanowią będą wkład do dorobku literatury przedmiotu.

Przewodnicząca Zarządu Głównego PSUS
Prof. dr hab. Urszula Jackowiak

Kilka uwag o ryzyku starości w prawie zabezpieczenia społecznego

1. Wprowadzenie

Starość – przez romantyków i optymistów zwana jesienią życia, a więc porównywana z piękną, barwną porą roku – jest okresem, w którym organizm ludzki wykazuje szereg swoistych właściwości związanych z naturalnym procesem zmniejszania się biologicznej aktywności, czyli samoodnawiania się tkanek, i zdolności adaptacyjnych organizmu¹. Nieodłącznym elementem procesu starzenia się jest zmniejszanie się sprawności psychofizycznej osoby, co w trudnym do określenia momencie manifestuje się zmniejszoną lub całkowitą niezdolnością do pracy. W konsekwencji osoba starsza nie jest w stanie zapewnić sobie dochodu z pracy, a pogłębiające się trudności ekonomiczne powodują jej marginalizację społeczną². Istotną kwestią stało się więc poszukiwanie rozwiązań, które chroniłyby osoby starsze przed niedostatkiem czy ubóstwem³. Obecnie zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w związku z postępującym procesem starzenia się populacji zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w krajach, w których następuje transformacja ustrojowa i w krajach tzw. szybkiego rozwoju⁴.

Demografowie twierdzą, że w ciągu niemal całej historii osoby powyżej 65 roku życia nie stanowiły więcej niż 2-3% całej populacji. Jednakże już około 150 lat temu ten wskaźnik zaczął rosnąć i obecnie w krajach wysoko rozwiniętych wynosi 15%. Według przewidywań Organizacji Narodów Zjednoczonych, do 2030 r. przybliży się on do 25% (w Japonii – do 30%) i będzie rósł⁵. Również w Polsce mamy do czynienia ze zjawiskiem nasilonego procesu starzenia się ludności. Mimo że życie ludzkie w Polsce jest średnio krótsze

¹ A. Przybyłka, *Problemy zdrowotne ludzi starych*, Polityka Społeczna 2002 nr 8, s. 12.

² J. Auleytner, K. Głabicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 11 i nast.

³ M. Rószkiewicz, *Zabezpieczenie własnej starości na tle innych potrzeb Polaków*, Polityka Społeczna 2003 nr 9, s. 7 i nast.

⁴ Omówienie S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, Polityka Społeczna 2005 nr 11-12, s. 2.

⁵ R. Gabryszak, *Tendencje demograficzne w starzejącym się świecie i ich konsekwencje*, Polityka Społeczna 2005 nr 11-12, s. 15.

o 6-8 lat niż w krajach Europy Zachodniej, przewiduje się, że wkrótce poziom populacji w wieku powyżej 65 lat osiągnie od 17% do 26% ogółu ludności⁶. Obserwowane zjawiska demograficzne stały się ważnym czynnikiem stymulującym rządy poszczególnych państw, w tym rząd Polski, do podejmowania działań umożliwiających zabezpieczenie ekonomiczne ludzi starych⁷.

2. Poszukiwanie sposobów zabezpieczenia przed ubóstwem

Świadomość istnienia potrzeby wspierania osób wymagających pomocy pojawiła się stosunkowo wcześnie. Już w okresie średniowiecza ludźmi chorymi i biednymi opiekował się Kościół, dla starców i ludzi ubogich budowano szpitale i przytułki⁸. Z czasem, w miarę powstawania różnych bractw, gildii kupieckich i cechów rzemieślniczych, pomoc osobom jej potrzebującym przybierała formy samopomocy realizowanej głównie w ramach korporacji. Zgodnie z duchem epoki troszczono się przede wszystkim o udzielanie pomocy duchowej, która najczęściej była związana z obrzędami towarzyszącymi śmierci⁹. Zachowane dokumenty dotyczące samopomocy wskazują jednak, że już w XI w. w północnej Italii członkowie gminy zobowiązywali się do udzielania bliźnim wsparcia nie tylko w zakresie religijnym. Wśród okoliczności, z którymi wiązała się konieczność udzielania wsparcia, nie wymieniano wprawdzie starości, ale mówiono ogólnie o obowiązku udzielania „pomocy i rady”¹⁰. Sformułowanie to miało charakter ogólny, co pozwala sądzić, że mogło obejmować swym znaczeniem stosunkowo szeroki wachlarz sytuacji. Trzeba też przypomnieć, że okres średniowiecza, jak i epoki następne, to czas walki z wszechogarniającym ubóstwem, i właśnie z tej przyczyny, w miarę upływu czasu, w działalności dobroczynnej stopniowo malało znaczenie aspektu religijnego, a rosło znaczenie aspektu humanitarnego.

Istotny przełom w podejściu do ubóstwa i pomocy ubogim nastąpił w XV i XVI w. W tym okresie stopniowo zanikają organizacje cechowe i następuje rozwój manufaktur. W wielu krajach Europy humaniści i reformatorzy, a niekiedy także przedstawiciele Kościoła, zaczęli krytykować dotychczasowy stosunek społeczeństwa do ubóstwa. Pozytywnym w tej mierze przykładem była postawa władz wielkich miast pruskich, które, pod wpływem idei propagowanych przez M. Lutra, sprzyjały upowszechnianiu instytucji „wspólnej kasy”. W ujęciu doktrynalnym propagowano „rozdzielenie obowiązków człowieka jako wierzącego chrześcijanina i jako członka społeczności ludzkiej”¹¹. Pod wpły-

⁶ A. Przybyłka, *Zmiany demograficzne a potrzeby zdrowotne Polaków*, Polityka Społeczna 2004 nr 5-6, s. 4; M. Sulmicka, *Przeciwdziałanie skutkom starzenia się społeczeństwa w krajach wysoko rozwiniętych*, Polityka Społeczna 2003 nr 4, s. 24 i nast.

⁷ K. Pater, *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Terażniejszość a przyszłość*, Polityka Społeczna 2003 nr 9, s. 7 i nast.

⁸ T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa-Kraków 1994, s. 31.

⁹ Z. Kropidłowski, *Samopomoc w korporacjach rzemieślniczych*, Gdańsk 1997, s. 135-136.

¹⁰ Tamże, s. 121.

¹¹ B. Geremek, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989, s. 26.

wem tej nowej jak na owe czasy idei, władze miejskie miały „ambicje stworzenia nowego systemu społecznego, w którym nie będzie ubogich, i ewentualnego roztoczenia opieki nad wszystkimi potrzebującymi”¹². Były to wówczas plany mało realistyczne, ale ich wielka wartość polegała na tym, że dostrzeżono potrzebę systemowego rozwiązania problemu ubóstwa. W regulacjach samopomocowych wśród sytuacji uzasadniających udzielenie pomocy najczęściej wskazywano chorobę. Jednak stopniowo, np. w niektórych statutach korporacyjnych, pojawiał się zapis o potrzebie wspierania ludzi starych¹³.

W XVII w. pojawiła się pierwsza, utopijna wizja ubezpieczeń społecznych. Angielski pisarz i publicysta D. Defoe zaproponował utworzenie samowystarczalnych, samorządnych kas, opartych na przymusie ubezpieczenia. Matematycznych wyliczeń, które miały gwarantować samowystarczalność tych kas, dokonali dwaj matematycy – G. Leibniz i H. Halley¹⁴. Propozycja ta nie doczekała się jednak realizacji.

W społeczeństwach coraz bardziej rosła świadomość konieczności wdrażania idei udzielania pomocy zbiorowej i solidarnej w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zdarzeń życiowych (losowych). Idea ta miała wszakże również oponentów i nie upowszechniła się w świadomości ówczesnych obywateli¹⁵.

Ważnym impulsem do poszukiwania sposobów zabezpieczenia przed ubóstwem była rewolucja przemysłowa, dokonująca się na przełomie XVIII i XIX w., początkowo w Anglii, a od drugiej połowy XIX w. – także w innych krajach. Zastosowanie maszyn jako podstawowego środka pracy, korzystanie z nowych źródeł energii (głównie pary wodnej), wprowadzanie nowych metod produkcji oznaczało przejście od rękodzielnictwa manufakturowego do zmechanizowanej produkcji fabrycznej.

Przewrót przemysłowy miał daleko idące konsekwencje społeczne. Przyspieszył likwidację feudalizmu, dał początek kapitalistycznej industrializacji. Ludzie, w poszukiwaniu pracy, wędrowali do miast. Praca dawała im określone dochody, jednakże rosnąca wydajność pracy łączyła się z jej większą intensywnością, która wielokrotnie przybierała postać wycisku. Powstał wielkoprzemysłowy proletariatus, umacniał się kapitał. Wraz z podniesieniem się poziomu wiedzy i wzrostu świadomości pracowników zaczęły narastać konflikty między posiadającymi a niezamożnymi i bezrobotnymi. Pracownicy zaczęli stawiać żądania dotyczące nie tylko warunków pracy (w szerokim tego słowa znaczeniu), lecz także zabezpieczenia w sytuacjach, w których w okolicznościach przez nich niezawinionych nie mogli zapewnić sobie bytu. Problem był poważny i wymagał interwencji państwa; działania samopomocowe już nie wystarczały.

Wraz z rozwojem gospodarki wolnorynkowej i demokracji poszerzał się zakres funkcji państwa. Okazało się, że nie wystarcza już ochrona społec-

¹² Z. Kropidłowski, *op. cit.*, s. 161.

¹³ Np. *Statut korporacji toruńskich kowali i płatnerzy z 1620 r.* – Z. Kropidłowski, *op. cit.*, s. 161.

¹⁴ T. Zieliński, *op. cit.*, s. 33.

¹⁵ Tamże, s. 34-35.

czeństwa przed niebezpieczeństwami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Pojawiła się m.in. potrzeba podejmowania działań w zakresie zabezpieczenia społecznego, zapewniającego obywatelom choćby minimalne świadczenia w określonych sytuacjach życiowych¹⁶. Zasadnie przyjmowano, że „[...] tam, gdzie nie wystarczy przeczność indywidualna, może jednak okazać się przydatna i skuteczna przeczność zbiorowa, polegająca na gromadzeniu wspólnym wysiłkiem funduszków, z których następnie byłyby, na określonych zasadach, udzielane świadczenia tym spośród członków danej zbiorowości, którzy znajdują się w potrzebie”¹⁷. Dążenie do łagodzenia konfliktów, umacnianie się w coraz szerszym zakresie idei humanitaryzmu stanowiły ważne przesłanki podejmowania przez poszczególne kraje działań zmierzających do ochrony osób przed nędzą i niedostatkiem, będącym następstwem różnych zdarzeń losowych, m.in. niemożności świadczenia pracy zarobkowej na skutek starości.

3. Pierwsze uregulowania ustawowe gwarantujące zabezpieczenie emerytalne

W Europie pierwsze ustawy gwarantujące zabezpieczenie emerytalne pojawiły się pod koniec XIX w. W 1850 r. w Belgii utworzono dobrowolną Powszechną Kasę Emerytalną, która gwarantowała świadczenia emerytalne jedynie tym osobom, które było stać na uczestnictwo w tym ubezpieczeniu. Ubezpieczenia obowiązkowe – mocą kolejnych ustaw – zaczęto wprowadzać poczynając od 1911 r.¹⁸ W Niemczech z kolei w 1889 r. wydano ustawę o ubezpieczeniu od ryzyka starości i inwalidztwa, która wprowadziła system emerytur o charakterze obowiązkowym. W swym założeniu miała ona służyć wzmocnieniu władzy i procesów industrializacji oraz łagodzeniu skutków rewolucji przemysłowej¹⁹.

W XX w. w państwach europejskich ubezpieczenie emerytalne staje się zjawiskiem powszechnym. W 1906 r. w Austrii ubezpieczeniem na wypadek starości objęte zostały wybrane grupy pracowników umysłowych; w 1926 r. ubezpieczenie to rozszerzono na wszystkich pracowników umysłowych. Po przyłączeniu Austrii do Rzeszy Niemieckiej w 1938 r. wprowadzono na jej obszarze ustawodawstwo niemieckie, które obejmowało również robotników²⁰. Kolejno prawna regulacja świadczeń emerytalnych pojawiła się w: Wielkiej Brytanii (1908), Luksemburgu (1911), Holandii (1913), Szwecji

¹⁶ R. Pacud, *Rola państwa w organizacji i funkcjonowaniu systemu emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Zakamycze 2004, s. 391.

¹⁷ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 10.

¹⁸ K. Rubel, *System emerytalny w Belgii* [w:] *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004, s. 55.

¹⁹ J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne...*, op. cit., s. 239-240.

²⁰ M. Kawiński, *Charakterystyki systemów emerytalnych* [w:] *Systemy emerytalne...*, op. cit., s. 29

(1914), Włoszech (1919), Grecji (1934), Portugalii (1935), Finlandii (1937), Hiszpanii (1939)²¹.

Na ziemiach polskich, na początku XX w., ubezpieczenie społeczne kształtowało się w szczególnych warunkach. Stan prawny, obciążony dziedzictwem pozostawionym po zaborcach, z chwilą odzyskania przez Polskę niepodległości był zróżnicowany. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego Polska wkroczyła w dwudziesty wiek mając prawne uregulowania ubezpieczenia emerytalnego odrębne dla robotników i pracowników umysłowych (i dodatkowe ubezpieczenie pensyjne górników), które wprowadziły ustawy z 1889 r. i 1911 r. Na terytorium byłego zaboru austriackiego ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych (i dodatkowe ubezpieczenie górników) regulowane było ustawą z 1906 r. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego ubezpieczenie społeczne nie istniało²². W tych warunkach jednym z podstawowych zadań kraju, obok odbudowy państwowości, stało się ujednoczenie stanu prawnego. Ukoronowaniem tych dążeń było uchwalenie w 1933 r. ustawy o ubezpieczeniu społecznym, zwanej ustawą scaleniovą. Wspomnieć też trzeba, że postępową myśl społeczna lat międzywojennych znalazła wyraz w Konstytucji z 17 marca 1921 r., która w art. 102 stanowiła, że „[...] każdy obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą, a w braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali odrębna ustawa”.

Idea zabezpieczenia przed brakiem dochodu znalazła też wyraz w zaleceniu nr 67 Międzynarodowej Konferencji Pracy w Filadelfii z 1944 r., w którym wśród zagrożeń objętych zabezpieczeniem wskazano m.in. podeszły wiek²³.

Prawne zabezpieczenie ryzyka starości stanowi osiągnięcie o dużej doniosłości społecznej. W wymiarze jednostkowym, co wydaje się niezwykle istotne, zapewnia ono uczestnikom ubezpieczenia poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Usuwa, a co najmniej zmniejsza lęk przed niedostatkiem, stwarza korzystne warunki do zachowania określonej sfery prywatności i możliwości samodzielnego działania. W wymiarze ogólnospołecznym przyczynia się do usuwania i łagodzenia konfliktów społecznych, odgrywa pozytywną rolę w umacnianiu biologicznych czynników trwania i rozwoju społeczeństwa²⁴.

Zachodzące w XXI w. w Polsce zmiany społeczno-gospodarcze, wdrażanie społecznej gospodarki rynkowej, nowe, wspomniane wyżej zjawiska demograficzne i liczne inne czynniki, a wśród nich ogólny kryzys systemów repartycyjnych²⁵, stawiają państwo przed koniecznością zorganizowania

²¹ *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004.

²² W. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, pod red. Cz. Jackowiaka, Warszawa 1991, s. 123.

²³ G. Uścińska, *Normy MOP w dziedzinie zabezpieczenia społecznego uchwalone po wojnie i współcześnie*, Polityka Społeczna 2005 nr 3, s. 19-20.

²⁴ J. Szczepański, *Przedmowa [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 9-10.

²⁵ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 52.

form zabezpieczenia na starość w sposób bardziej nowoczesny. Modyfikowanie dotychczasowego systemu nie przyniosło oczekiwanego efektu, dlatego podjęto działania pozwalające na przygotowanie i wprowadzenie w życie nowych rozwiązań²⁶.

4. Pojęcie ryzyka starości w literaturze przedmiotu

Pojęcie ryzyka starości nawiązuje do konwencji językowej występującej w literaturze przedmiotu. Jest to wyrażenie mało precyzyjne, odwołujące się przede wszystkim do intuicji językowej, która pozwala kojarzyć przedmiot ochrony ubezpieczeniowej ze zjawiskiem starzenia się. Każdy z członów tego pojęcia daleki jest również od precyzji.

Poświęćmy nieco uwagi pojęciu ryzyka i przywołajmy wypowiedź T. Zielińskiego, który uznał je za jedną „[...] z najbardziej mglistych kategorii prawa ubezpieczeń społecznych”²⁷. Trudność w precyzyjnym posługiwaniu się tym pojęciem w prawie ubezpieczeń społecznych wiąże się między innymi z tym, że w języku potocznym ma ono inne znaczenie niż to, które przypisuje mu język prawniczy. W potocznym rozumieniu ryzyko jest najczęściej kojarzone z podejmowaniem przedsięwzięć, których wynik jest niepewny, nieznan²⁸, a więc pojęcie to ma cechy, których nie można odnieść np. do pojęcia starości, starość jest bowiem zjawiskiem przewidywalnym, pożądanym.

Analizując instrumenty prawne mające chronić egzystencję ludzi starych, autorzy posługują się różną terminologią. Mówią o „zabezpieczeniu emerytalnym”, „ubezpieczeniu emerytalnym”, „zabezpieczeniu społecznym”, „ubezpieczeniu społecznym”. Te różnice pojęciowe nie godzą w istotę analiz, wynikają bowiem z ujmowania tego samego zagadnienia z różnych punktów widzenia. W syntetycznym ujęciu „zabezpieczenie” kojarzy się z ochroną prawną i gwarancją bezpieczeństwa na wypadek określonego zagrożenia (niebezpieczeństwa), podobnie zresztą jak w przypadku pojęcia „ubezpieczenie”. Z kolei przymiotnik „społeczne” określa wyraźnie naturę owego zabezpieczenia, a odnosimy go zarówno do rodzaju zagrożenia (niebezpieczeństwa), dotyczącego człowieka i zagrożonej grupy osób, jak i do wspólnego wysiłku tej społeczności, podejmowanego w celu zmniejszenia tego zagrożenia i łagodzenia jego skutków²⁹. Trzeba też przypomnieć, że tradycyjnie już zabezpieczenie społeczne traktowane jest jako pojęcie zbiorcze, a za podstawowe formy jego realizacji uznaje się: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną³⁰. Każda z tych form zabezpie-

²⁶ T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 31-32.

²⁷ T. Zieliński, op. cit., s. 180.

²⁸ *Słownik wyrazów obcych*, pod red. J. Tokarskiego, Warszawa 1980, s. 660.

²⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 9.

³⁰ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 452.

czenia społecznego cechuje się swoistymi właściwościami, w szczególności – inną metodą gromadzenia funduszu ubezpieczeniowego. W obecnym stanie prawnym prawo do świadczenia przysługującego na wypadek starości (osiągnięcia wieku emerytalnego) realizowane jest w ramach ubezpieczenia społecznego³¹.

Koncentrując uwagę na pojęciu ryzyka łatwo dostrzec, że w literaturze przedmiotu pojawiają się różne jego ujęcia. Ryzyko w kategorii prawa ubezpieczeń społecznych traktowane jest jako przesłanka ochrony ubezpieczeniowej bądź jako przedmiot tej ochrony³². Brak przy tym zgodności poglądów, które jednoznacznie wspierałyby określony punkt widzenia.

Jedna z koncepcji, proponowana przez I. Jędrasik-Jankowską, rozdzielnie ujmuje dwie kategorie pojęciowe, jakimi są „zdarzenie losowe” i „ryzyko ubezpieczeniowe”. Wedle tej koncepcji starość jest zjawiskiem losowym (biotycznym), istniejącym obiektywnie, mającym byt pozaprawny. Natomiast skutek takiego zdarzenia losowego, pojawiający się w zakresie zdolności zdobywania środków utrzymania, jest objęty ochroną ubezpieczeniową i zaliczany do jednego z rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego – obok ryzyka czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, zmniejszenia sprawności do pracy, trwałej niezdolności do pracy, utraty żywiciela, konieczności opieki nad dzieckiem³³. Liczba i rodzaj zdarzeń losowych, jakie dotyczyć mogą ludzi, jest trudna do przewidzenia i określenia. Katalog zdarzeń losowych jest „katalogiem niejako naturalnym”³⁴. Natomiast katalog rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego jest katalogiem zamkniętym i zależnym od ustawodawcy, zarówno co do zakresu jak i treści³⁵.

T. Zieliński krytycznie odniósł się do wyżej przedstawionej koncepcji i zaproponował przyjęcie, za J. Łazowskim, definicji ryzyka „[...] jako możliwości (niebezpieczeństwa) powstania zdarzenia losowego”, przy czym osiągnięcie wieku emerytalnego (nadejście starości) nie zalicza do zdarzeń losowych, nie jest ono bowiem zdarzeniem nieprzewidzianym i niepożądanym. Jego zdaniem osiągnięcie wieku emerytalnego mieści się w grupie zdarzeń tworzących odrębną kategorię „nielosowych zdarzeń ubezpieczeniowo-prawnych”³⁶.

W ramach rozważań dotyczących prawa emerytalnego, pojęciu ryzyka poświęcił uwagę K. Antonów. W jednym z opracowań zaproponował odejście od pojęcia „zdarzenie losowe” na rzecz pojęcia „ryzyko”, rozumianego jako niebezpieczeństwo prawdopodobnej możliwości wystąpienia zdarze-

³¹ Art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74).

³² Zwraca na to uwagę T. Zieliński, *op. cit.*, s. 180.

³³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 1, s. 89 i 91.

³⁴ Tamże, s. 91.

³⁵ Tamże, s. 91.

³⁶ T. Zieliński, *op. cit.*, s. 181-182.

nia ubezpieczeniowego³⁷. W rozważaniach nie abstrahował od obiektywnie istniejących zjawisk przyrody oraz stosunków społecznych i gospodarczych i za W. Sanetrą proponuje podział na ryzyko faktyczne i prawne. Stwierdza, „[...] że otaczający nas świat oraz różnego rodzaju stosunki społeczno-gospodarcze generują możliwość nastąpienia określonych negatywnych faktów (ryzyka faktycznego), których skutki podlegają ochronie prawnej wtedy, gdy dany podmiot utraci prawo lub musi spełnić jakiś obowiązek (ryzyko prawne). Wobec niemożności całkowitego wyeliminowania tych wszystkich zagrożeń przeciwdziałanie i łagodzenie skutków ziszczenia się ryzyka powierza się instytucji ubezpieczenia”³⁸.

W obu wyżej przedstawionych koncepcjach nie ma wszakże wątpliwości co do tego, że przedmiotową stroną ubezpieczeń społecznych jest określenie katalogu rodzajów ryzyka, którego celem jest łagodzenie skutków określonych zdarzeń.

Przedmiot ochrony ubezpieczenia społecznego, którym jest zabezpieczenie bytu pracownika i jego rodziny w sytuacjach niemożności świadczenia pracy, nazwano wspólnym mianem „ryzyko socjalne”³⁹. J. Jończyk podkreśla, że pojęcie to ma uzasadnienie ze względu na cel, którym jest (było) łagodzenie skutków ubóstwa. Wśród zagrożeń socjalnych wymienia ryzyko dożycia wieku emerytalnego przez osoby, które czerpały środki utrzymania z zatrudnienia lub innej działalności dochodowej i w związku z osiągnięciem określonego wieku zaprzestały tej działalności. Osoby te, przy spełnieniu ustawowo określonych warunków, korzystają głównie z ubezpieczeniowej oraz, w pewnym zakresie, zaopatrzeniowej formy ochrony. J. Jończyk traktuje zabezpieczenie „na wypadek starości” jako najważniejsze i najbardziej prawniczo skomplikowane rozwiązanie⁴⁰.

W literaturze przedmiotu, w ramach modelowych rozważań, wyodrębniono dwie fazy ryzyka starości. Pierwsza z nich wiąże się z możliwością dożycia wieku emerytalnego i koniecznością gromadzenia oszczędności w okresie aktywności zawodowej. W drugiej następuje konsumpcja zgromadzonych oszczędności⁴¹. Obie fazy zawierają, zdaniem T. Szumlicza, element paradoksu. W pierwszej fazie paradoks dotyczy traktowania możliwości dożycia wieku emerytalnego w kategoriach „zagrożenia”, a starość nie jest przecież zagrożeniem (zjawiskiem) negatywnym społecznie. Paradoks drugiej fazy przejawia się w możliwości zbyt długiego życia po osiągnięciu wieku emerytalnego. W konsekwencji zasadniczy problem zabezpieczenia starości sprowadza się do odpowiedzenia sobie na pytania: jak i ile w pierwszej fazie oszczędzać oraz jak w drugiej fazie konsumować oszczędności, aby uniknąć przedwczesnego wyczerpania zgromadzonych zasobów⁴².

³⁷ K. Antonów, *op. cit.*, s. 22.

³⁸ Tamże, s. 23-24.

³⁹ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *op. cit.*, s. 454.

⁴⁰ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 12-13.

⁴¹ T. Szumlicz, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego* [w:] *Systemy emerytalne...*, *op. cit.*, s. 9-11.

⁴² Tamże, s. 10-11.

Ubezpieczenia społeczne koncentrują uwagę nie tyle na starości jako zjawisku biologicznym, ile na skutkach tego zjawiska, które mogą (ale nie muszą) powodować, że konkretna osoba nie będzie w stanie zapewnić sobie środków utrzymania. Dlatego też w obowiązującym porządku prawnym nabycie prawa do emerytury nie pozbawia możliwości wykonywania pracy. O ryzyku można mówić w stosunku do instytucji ubezpieczeniowej, ją bowiem obciąża ryzyko udzielania świadczeń na wypadek dożycia (osiągnięcia) przez ubezpieczonego starości.

Skoncentrujmy teraz uwagę na drugim członie pojęcia ryzyka starości, czyli na starości. Jest to zjawisko biologiczne nierozłącznie związane z upływem czasu rozumianego jako okres, odcinek czasowy, interwał czasowy (zbiór chwil), określona długość okresu. W skali życia człowieka czas podlega pomiarowi według przyjętych reguł, za pomocą takich mierników, jak lata, miesiące, dni i mniejsze jednostki czasu. Pomijając złożoność filozoficznej koncepcji czasu, określenie od kiedy, od jakiego momentu życia można uznać człowieka za starego, nawet w wymiarze kalendarzowym, sprawia trudność. Trudno też wskazać cechy charakterystyczne dla starości. Każda ocena tego zjawiska, włącznie z oceną dokonywaną na podstawie sprawności psychofizycznej człowieka, jest z wielu powodów zawodna, niedoskonała. Stąd obiektywnie konieczne jest, zwłaszcza w regulacjach prawa zabezpieczenia społecznego, przyjęcie konwencjonalnie wskazanego wieku jako miernika starości.

5. Pojęcia wieku starczego i wieku emerytalnego w polskim ustawodawstwie

W regulacjach prawnych po raz pierwszy pojęciem wieku starczego posłużył się dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴³. Zgodnie z tym dekretem, po spełnieniu określonych wymogów, osiągnięcie wieku starczego uprawniało do renty starczej, ponieważ starość traktowano jako domniemaną utratę zdolności do pracy⁴⁴.

Kolejna ustawa, z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴⁵, wprowadziła kilka istotnych zmian. Obok innych rozwiązań pojawiła się nowa terminologia. Pojęcie wieku starczego zastąpiono pojęciem wieku emerytalnego, a pojęcie renty starczej – pojęciem emerytury. Ta zmiana była pozytywna ze względów psychologicznych. Była także zwiastunem nowego podejścia do sytuacji emerytów i roli świadczeń emerytalnych. W literaturze przedmiotu B. Wagner, nawiązując do znaczenia łacińskiego terminu *emeritus*, czyli *zasłużony, wysłużo-*

⁴³ Tekst jednolity opublikowano w: Dz.U. z 1958 r. nr 23, poz. 97 ze zm.

⁴⁴ B. Wagner, *Ewolucja regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996, s. 6.

⁴⁵ Dz.U. nr 3, poz. 6 ze zm.

ny, słusznie stwierdziła, że przymiotnik „[...] »emerytalny« wskazuje nie tyle na nieprzydatność zawodową pracownika ze względu na wiek, ile na prawo do zaprzestania zarobkowania wobec wysługi czy zasługi, wynikającej z długoletniej pracy na rzecz nie tylko własną, ale i społeczeństwa”⁴⁶.

Prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. po osiągnięciu wieku emerytalnego, jako jedno z przysługujących obywatelom praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, przewiduje art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołany przepis enumeratywnie wymienia sytuacje, w których państwo zobowiązane jest do zapewnienia świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego⁴⁷. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego są określane, a poszczególne pojęcia precyzowane (m.in. pojęcie wieku emerytalnego) na poziomie ustawy zwykłej, co pozwala na daleko idącą swobodę regulacji⁴⁸. Państwo, realizując zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego, musi jednak brać pod uwagę zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), oraz społecznej gospodarki rynkowej, uwzględniającej reguły solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP).

Określenie gospodarki rynkowej mianem społecznej oznacza odejście od zasad klasycznej gospodarki rynkowej i potrzebę uwzględniania czynnika socjalnego przejawiającego się w konieczności zapewnienia ochrony osobom, które nie zgromadziły odpowiednich środków, między innymi na starość⁴⁹. Obowiązek „solidarności z innymi”, o którym mówi się w preambule Konstytucji RP, J. Jończyk, w kontekście form zabezpieczenia społecznego, pojmując jako solidarność wspólnoty ryzyka, która oznacza obowiązek ponoszenia kosztu, wnoszenia indywidualnego wkładu, podejmowania wspólnego wysiłku, a nie podziału świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Pojęcie wspólnoty ryzyka dotyczy, jego zdaniem, „tylko tych członków wspólnoty, którzy są zdrowi, aktywni w sensie gospodarczym i gotowi do ponoszenia tego kosztu”⁵⁰.

Konstytucja RP gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego „po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Zatem prawo do świadczeń emerytalnych może przysługiwać dopiero po ukończeniu, a nie przed ukończeniem określonego ustawowo wieku. Aby uniknąć niejasności, ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵¹ stanowi, że wiek ubezpieczonego w dniu przejścia na emeryturę wyraża się w ukończonych latach i miesiącach⁵².

⁴⁶ B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2001 nr 3, s. 20-21.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K.18/99, OTK ZU 2000 nr 1, poz. 1, s. 12.

⁴⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, Wydanie Sejmowe, t. 3, Warszawa 2003.

⁴⁹ K. Antonów, *op. cit.*, s. 50 wraz z literaturą tam przytoczoną.

⁵⁰ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 39-40.

⁵¹ Tekst jednolity ustawy, zwanej dalej ustawą emerytalną, opublikowano w: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353.

⁵² Art. 26 ust. 2 ustawy emerytalnej.

6. Zróżnicowanie wieku emerytalnego w polskich przepisach o ubezpieczeniu społecznym

Ustawowo określone granice wieku emerytalnego są zróżnicowane, stanowią wypadkową różnych czynników. Uwzględnić muszą nie tylko uwarunkowanie biologiczne organizmu człowieka, lecz także sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Dążenie do skracania czasu pracy, zmieniające się warunki techniczne i technologiczne w procesie pracy, sytuacja na rynku pracy, zmiany demograficzne, wysokość kosztów ubezpieczenia i inne czynniki, które wpływają na warunki bytowe społeczeństwa, muszą być także brane pod uwagę przy ustalaniu granicy wieku emerytalnego⁵³.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego ma charakter schematyczny i grupowy, dotyczy bowiem licznych kategorii osób⁵⁴. Podstawowymi kryteriami różnicowania wieku emerytalnego są: płeć, rodzaj (warunki) pracy, przyczyny niezdolności do pracy, kombatantstwo. W konsekwencji takiej dyferencjacji, w literaturze przedmiotu wyodrębniono kilka rodzajów emerytur, a mianowicie: • emerytury w wieku powszechnym • emerytury w wieku powszechnym przy obniżonym stażu • emerytury wcześniejsze • emerytury w wieku obniżonym • emerytury bez względu na wiek⁵⁵.

6.1. Emerytury w wieku powszechnym

W pierwszym z wymienionych rodzajów emerytury wiek emerytalny jest zróżnicowany ze względu na płeć. Mężczyźni mogą nabyć prawo do emerytury po ukończeniu 65 lat, natomiast kobiety po ukończeniu 60 lat – pod warunkiem, że posiadają wymagany okresu zatrudnienia. Zróżnicowanie wieku harmonizuje z przyjętym w kulturze europejskiej kryterium tzw. starości demograficznej, określonej na 60/65 lat⁵⁶. Przyjęty w przepisach prawnych, jak i proponowany przez demografów wiek ma charakter umowny, panuje bowiem zgodność poglądów co do tego, że wiek kalendarzowy (chronologiczny) nie odzwierciedla w pełni zaawansowania procesów starzenia.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć budzi kontrowersje. W okresie poprzedzającym reformę ubezpieczenia społecznego podstawowa wątpliwość sprowadzała się do pytania, czy nie stanowi to przejawu dyskryminacji kobiet. Zastanawiano się przede wszystkim, czy takie zróżnicowanie jest uzasadnione i sprawiedliwe. W rozstrzygnięciu tego dylematu istotną rolę odegrał Trybunał Konstytucyjny, który w kilku orze-

⁵³ I. Jędrasik-Jankowska, *Treść ryzyka emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 71-73.

⁵⁴ W. Szubert, op. cit., s. 107.

⁵⁵ K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 142.

⁵⁶ Demografowie proponują, by okres życia 45-59 lat określać jako wiek starzenia się, okres 60-74 lat jako wiek starszy, a okres 75-89 lat jako wiek stary: A. Przybyłka, *Problemy zdrowotne...*, op. cit., s. 12.

czeniu podkreślał, że równe prawo nie jest prawem jednakowym, a równe traktowanie podmiotów w sytuacjach odmiennych może naruszać zasadę równości. Uznał, że zróżnicowanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do łagodzenia faktycznej nierówności kobiet i mężczyzn wynikającej ze swoistych właściwości organizmu kobiety oraz obciążenia jej obowiązkami rodzicielsko-rodzinnymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ważne jest, żeby zróżnicowanie mieściło się w ramach tzw. uprzywilejowania wyrównawczego.

Wątek zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn był wielokrotnie podejmowany w literaturze przedmiotu, nie ma więc potrzeby, by go tutaj rozwijać⁵⁷. Nie przytaczam różnych, kontrowersyjnych opinii na wymieniony temat, chcę jednak powiedzieć, że w pełni zgadzam się z poglądem wyrażonym przez H. Pławucką, która uważa, że obniżenie wieku emerytalnego kobiet nie przynosi im korzyści – nie tylko ze względu na ambicje zawodowe, lecz także możliwość pogorszenia ich sytuacji materialnej jako emerytek. Ważny i słuszny, w moim przekonaniu, jest postulat tej Autorki, aby przyznać, w możliwie szerokim zakresie, uprawnienia rodzicielskie nie tylko kobietom, lecz także mężczyznom⁵⁸, obowiązki rodzicielskie stanowią bowiem największe obciążenie dla kobiet. Na marginesie warto zauważyć, że postulat ten jest stopniowo realizowany w prawie pracy. Zmiany, które wprowadzono do Kodeksu pracy od grudnia 2006 r., stanowią kolejny krok sprzyjający dzieleniu obowiązków rodzicielskich. Na przykład art. 183 § 1 k.p. w nowym brzmieniu przewiduje prawo do 18-tygodniowego urlopu, na warunkach urlopu macierzyńskiego, dla pracowników, którzy przyjmą dziecko na wychowanie i wystąpią do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub przyjmą je na wychowanie jako rodzina zastępcza⁵⁹.

Uznanie, że zróżnicowanie wieku emerytalnego nie narusza zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn nie zamyka dyskusji na temat zasadności takiego rozwiązania. Zagadnienie obniżonego wieku emerytalnego kobiet wymaga – wobec faktu wdrażania nowego systemu emerytalnego – nowego spojrzenia.

W nowym systemie ubezpieczeń społecznych wysokość świadczenia emerytalnego uzależniona jest od trzech elementów: wysokości płaconych składek, skutków zainwestowania składek oraz wieku emeryta. Zatem im dłuższy okres aktywności zawodowej uczestnika systemu, tym więcej składek na jego rachunku i tym wyższe jego świadczenie emerytalne. Sześćdziesięcioletnia kobieta, która ma identyczną drogę zawodową (taki sam staż pracy i podstawę

⁵⁷ Obszerne omówienie zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 233 i nast.

⁵⁸ H. Pławucka, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1989 r., K6/89*, Państwo i Prawo 1991 nr 1, s. 118.

⁵⁹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. nr 221, poz. 1615). Omówienie U. Jackowiak, *Nowe rozwiązania w zakresie urlopu macierzyńskiego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2007 nr 2, s. 18 i nast.

wymiaru) jak 65-letni mężczyzna, w momencie przejścia na emeryturę otrzyma niższe świadczenie niż ów mężczyzna z powodu krótszego okresu gromadzenia składki na indywidualnym koncie w ZUS-ie⁶⁰. Wywołuje to potrzebę modyfikacji wieku emerytalnego zmierzającej do jego zrównania.

Omawiając reguły nowych rozwiązań, A. Wiktorow powiedziała: „[...] jak ważne jest zrównanie wieku emerytalnego, nie trzeba nikogo przekonywać, kto choć trochę wie o zasadach nowego systemu emerytalnego”⁶¹. Tymczasem, jak wynika z prowadzonych badań socjologicznych, pomysł zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i ustalenia go na poziomie 65 lat napotyka na opór społeczny, mimo że, jak pokazują wyliczenia symulacyjne, „[...] gdyby kobieta przepracowała kolejne 5 lat, to jej świadczenie emerytalne mogłoby być niższe od świadczenia 65-letniego mężczyzny już tylko o 20,65%. Przy zachowaniu aktualnego wieku emerytalnego kobieta w 2014 r. otrzyma świadczenie o 46,85% niższe od świadczenia mężczyzny”⁶².

Potrzeba zrównania wieku emerytalnego nie jest jedynie problemem polskim. Wiele krajów zmierza do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a inne już to uczyniły. Jednakowy wiek ustanowiono na przykład w takich krajach, jak: Hiszpania (65 lat), Francja (60 lat), Islandia (67 lat), Luksemburg (65 lat), Holandia (65 lat), Norwegia (67 lat), Portugalia (65 lat), Finlandia (65 lat), Szwecja (65 lat) i Niemcy (65 lat) – z nielicznymi przypadkami wieku niższego. Wśród krajów zmierzających do zrównania wieku emerytalnego wymienić można Belgię, w której ten wiek podnosi się docelowo do poziomu 65 lat; Grecję, która dla osób urodzonych po 1 stycznia 1993 r. przewiduje jednakowy wiek 65 lat; Austrię, gdzie do 2028 r. wiek emerytalny kobiet podwyższony zostanie do 65 lat; Wielką Brytanię, która zrówna wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat w 2028 r.⁶³

6.2. Emerytury wcześniejsze

Kolejnym rodzajem emerytur, któremu wypada poświęcić uwagę, są emerytury wcześniejsze, które umożliwiają przejście na emeryturę po osiągnięciu 55 lat (w przypadku kobiet) i 60 lat (w przypadku mężczyzn). Warunkiem jest legitymowanie się stosownym okresem składkowym i nieskładkowym. Przejście na emeryturę w wieku wcześniejszym niż

⁶⁰ K. Kołodziej, *Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych 2002 nr 5, s. 11 i nast.

⁶¹ A. Wiktorow, *Przyszłość systemu emerytalnego w Polsce*, Polityka Społeczna 2005 nr 3, s. 15.

⁶² S. Bożek-Węglarz, *Społeczny wymiar polskiego systemu emerytalnego*, Polityka Społeczna 2003 nr 5-6, s. 5. Zob. też o wyrównywaniu wieku emerytalnego Z. Czajka, *Reformy emerytalne w Niemczech (z 2001) i w Wielkiej Brytanii (w latach 90.)*, Polityka Społeczna 2004 nr 1, s. 17 i nast. W dniu 9 marca 2007 r. w telewizji podano, że w Niemczech wiek emerytalny określono na 67 lat.

⁶³ G. Uścińska, *Wiek emerytalny – regulacje unijne*, Polityka Społeczna 2002 nr 3, s. 22.

powszechnie przyjęty uzależnione jest wyłącznie od woli osoby zainteresowanej, która z powodów osobistych chce wcześniej zrezygnować z pracy zawodowej. Aby nabyć prawo do wcześniejszej emerytury należy złożyć wnioski, który nie tylko uruchamia mechanizm realizacji prawa do świadczenia, lecz także przesądza o powstaniu tego prawa. W związku z wdrażaną reformą systemu emerytalnego w najbliższej przyszłości rezygnuje się z wcześniejszych emerytur. Przejście na taką emeryturę możliwe jest do końca 2007 r.⁶⁴

6.3. Emerytury w wieku obniżonym

Następnym rodzajem emerytur jest emerytura w wieku obniżonym przewidziana dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy prawo do tego świadczenia nabywają po osiągnięciu niższego wieku niż powszechny wiek emerytalny. Nie jest ona traktowana jako uprawnienie czy przywilej, jak np. emerytura wcześniejsza, lecz wynika ze szczególnych właściwości wykonywanej pracy. Zdaniem niektórych jest to „[...] wiek normalny (zwykły) dla niektórych grup zawodowych”⁶⁵. Jako uzasadnienie dla takiego odmiennego, w porównaniu z wiekiem powszechnym, określania granicy wieku wskazuje się zwykle większe wyeksploatowanie organizmu i sił pracownika w wyniku stresogennej lub szczególnie uciążliwej pracy. Także i w tej grupie uprawnień w ramach reformy następować będą zmiany.

6.4. Emerytury bez względu na wiek

Możliwość nabycia prawa do emerytury bez względu na wiek dotyczy tylko niektórych grup zawodowych i wiąże się z wymogiem posiadania długoletniego okresu ubezpieczenia. Prawo do emerytury uwarunkowane jest złożeniem stosownego wniosku przez osobę zainteresowaną⁶⁶.

7. Ryzyko wieku emerytalnego w miejsce ryzyka starości

Ukazane wyżej warianty wieku emerytalnego skłaniają mnie do stwierdzenia, że pojęcie ryzyka starości nie w pełni harmonizuje z ustawowo określonym wiekiem, stanowiącym jedną z przesłanek prawa do świadczenia emerytalnego. W niektórych sytuacjach prawo do emerytury przysługuje osobom w wieku 55 lat i młodszym, nie mówiąc już o wyjątkowych regulacjach, w których wiek nie stanowi przesłanki nabycia prawa do emerytury. Trzeba

⁶⁴ Omówienie U. Jackowiak, *Wcześniejsze emerytury dla kobiet*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005 nr 11, s. 11 i nast.

⁶⁵ K. Antonów, M. Bartnicki, *op. cit.*, s. 160 i nast.

⁶⁶ Tamże, s. 170 i nast.

przynależą, że w przypadku osób mających 55 lat i młodszych trudno jest mówić o starości. Wiek od 45 do 59 lat jest traktowany przez specjalistów jako starzenie się (a nie starość)⁶⁷.

W moim przekonaniu, wskazane byłoby zastąpienie pojęcia „ryzyko starości” pojęciem „ryzyko wieku emerytalnego”, bardziej odpowiadającym granicom wiekowym określonym w stosownych aktach prawnych. Zaletą proponowanego pojęcia jest to, że kojarzy się ono bardziej z zasługą, wysługą niż procesami biologicznymi.

Co prawda, rozwiązania nowego systemu emerytalnego skłaniają do nieco innych refleksji. Rola wieku jako przesłanki nabycia prawa do emerytury niepomniernie wzrosła. W dotychczasowych regulacjach prawnych wiek emerytalny jako przesłanka nabycia prawa do emerytury był zróżnicowany i co do zasady (z wyjątkami) był ściśle związany z wymogiem posiadania określonego okresu zatrudnienia. W nowym systemie nabycie prawa do emerytury będzie uzależnione wyłącznie od przesłanki jednolicie określonego wieku emerytalnego (60/65 lat). Staż pracy (20/25 lat) będzie jedynie warunkiem nabycia prawa do minimalnej emerytury.

Wprowadzenie jednolitej granicy wiekowej, i to na poziomie 60 i 65 lat, w pełniejszym niż dotychczas zakresie przybliży wiek emerytalny do pojęcia biologicznej starości, jednakże posługiwanie się, zarówno w Konstytucji RP, jak i w aktach niższego rzędu, pojęciem wieku (a nie starości) przemawia, jak sądzę, za akceptacją pojęcia „ryzyko wieku emerytalnego”.

⁶⁷ A. Wysokińska-Miszczuk, *Problemy medyczne i społeczne ludzi starych* [w:] *Sanologia. Nauka o zdrowiu społeczeństwa*, pod red. L. Jabłońskiego, Warszawa 1998, s. 149.

Metody finansowania świadczeń emerytalnych

1. Wprowadzenie

Świadczenia emerytalne zapewniają uczestnikom systemów zabezpieczenia emerytalnego określone dochody w okresie starości. Współczesne systemy zabezpieczenia emerytalnego obejmują rozwiązania instytucjonalne zróżnicowane co do zasad: gromadzenia środków emerytalnych, powstawania uprawnień i kapitałów emerytalnych oraz wypłaty świadczeń. Ze względu na kryterium podmiotowe (kto ma inicjatywę w organizowaniu środków na wypłatę świadczeń w okresie starości) i kryterium dochodowe (jaki jest udział świadczeń w całości dochodów emeryta), wyodrębnia się: • systemy bazowe (podstawowe, przymusowe, publiczne, powszechne z gwarancją państwa) • systemy pracownicze (obowiązkowe lub dobrowolne, publiczne lub prywatne)¹ oraz • indywidualne plany emerytalne (dobrowolne, prywatne).

Tematem moich rozważań będą publiczne systemy zabezpieczenia emerytalnego, a to dlatego, że wypłacane przezeń świadczenia mają przeważający udział w dochodach ludzi starych².

Struktura oraz zasady finansowania tych systemów są zróżnicowane w poszczególnych krajach, co wynika m.in. z odmiennych tradycji narodowych, cech kulturowych, doktryn ekonomicznych, modeli polityki społecznej, wreszcie – poziomu rozwoju gospodarczego³.

Istotą zabezpieczenia emerytalnego jest zapewnienie uczestnikom systemu określonego poziomu bezpieczeństwa finansowego w okresie starości. Starość jest jednym z rodzajów ryzyka społecznego, które cechuje niepew-

¹ Każda prawnie określona metoda (grupowego lub indywidualnego) oszczędzania środków na emeryturę, przy czym dostęp do zasobów (oszczędności) – nawet w przypadku filarów dobrowolnych – jest z reguły ograniczony, tak by łatwiej było zgromadzić uprawnienia do czasu przejścia na emeryturę.

² W odniesieniu do świadczeń wypłacanych po osiągnięciu umownego wieku emerytalnego (starości) posługujemy się tutaj terminem „emerytura”.

³ *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004; M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań 1997.

ność zaistnienia i możliwość straty⁴. Za trafne należy uznać zdefiniowanie ryzyka starości jako możliwości zdarzenia, którego zaistnienie spowoduje stratę w posiadanych lub spodziewanych zasobach jednostki (gospodarstwa domowego). Ta strata ma nie tylko wymiar indywidualny, lecz także grupowy (rodzina, pokolenie), stąd system emerytalny chroni zarówno jednostkę, jak i społeczeństwo przed ujemnymi ekonomicznymi skutkami starości. Jest urządzeniem polegającym na rozłożeniu przyszłej niewiadomej straty (szkody), zagrażającej wszystkim, lecz dotykającej niewielu na liczbę wszystkich zagrożonych.

Klasyczny katalog rodzajów ryzyka społecznego obejmuje m.in. zagrożenia (zjawiska społecznie niepożądane), takie jak: choroba, inwalidztwo, śmierć żywiciela, wypadek przy pracy, bezrobocie⁵. Tymczasem starość nie jest zjawiskiem społecznie negatywnym. Przeciętna długość życia jest miarą rozwoju cywilizacyjnego i standardów konsumpcji w danym kraju⁶. Jednocześnie ryzyko starości okazuje się coraz poważniejszym problemem społeczno-ekonomicznym.

W ujęciu mikroekonomicznym świadczenie emerytalne jest dochodem zapewniającym środki utrzymania jednostce, gdy ta zaprzestanie aktywności zawodowej z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego. Współcześnie coraz więcej osób dożywa umownego wieku emerytalnego (starości), a przeciętne trwanie życia po osiągnięciu tego wieku się wydłuża. Te okoliczności wyostrzają problem narastającego zjawiska niedołęstwa starczego (konieczności opieki pielęgnacyjnej i związanych z nią kosztów) oraz kumulują skutki ekonomiczne zmniejszonego dochodu. Powyższe tendencje, które należy uznać za trwałe, naruszają równowagę finansową systemów emerytalnych oraz powodują, że ochrona, którą daje ubezpieczenie na wypadek starości może okazać się niedostateczna.

W ujęciu makroekonomicznym dochód ludzi starych z tytułu emerytury stanowi wydzieloną część produktu krajowego brutto (PKB), a wzrost tego udziału postrzegany jest jako czynnik ograniczający możliwości inwestycyjne (rozwojowe) gospodarki.

Wydatki na świadczenia emerytalne stanowią liczącą się pozycję w finansach publicznych i rachunkach kosztów działalności gospodarczej. Jednocześnie emerytury chronią coraz to liczniejsze pokolenia przed ekonomicznymi skutkami ryzyka starości, wyrównując dochody indywidualne w całym cyklu życia. Niewydolność finansowa dotychczasowych systemów emerytalnych, m.in. z powodu procesów demograficznych, zrodziła konieczność reform emerytalnych.

⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 104 i nast.; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 12-14; T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 73-88, 241-243.

⁵ Zalecenia MOP nr 67 z 1944 r.; Konwencja MOP nr 102 z 1952 r.

⁶ Długość życia jest m.in. jednym z 3 komponentów (obok osiągnięć edukacyjnych i PKB *per capita*) wskaźnika rozwoju społecznego *Human Development Index (HDI)*, stosowanego w raportach ONZ od 1990 r.

Sposobu na rozwiązanie problemów ekonomicznych, społecznych i politycznych, związanych z pogarszającymi się proporcjami liczbowymi między pokoleniem aktywnym zawodowo a emerytami, poszukiwano w zmianach metod finansowania systemów emerytalnych. Oczekiwania związane z owymi zmianami uzasadniają pytania o to, jaki wpływ na ogół wydatków emerytalnych (fundusz emerytalny) oraz poziom jednostkowego świadczenia ma sposób finansowania systemu emerytalnego. Czy określona metoda gromadzenia środków na wypłatę świadczeń emerytalnych warunkuje bezpieczeństwo socjalne w okresie starości?

2. Elementy konstrukcji metody finansowania świadczeń emerytalnych

W konstrukcji metod finansowania świadczeń emerytalnych istnieją dwa kluczowe elementy, które odzwierciedlają fazy ryzyka starości obejmowanego zabezpieczeniem⁷. Pierwsza faza wiąże się z możliwością dożycia wieku emerytalnego i polega na konieczności zgromadzenia w okresie aktywności zawodowej uprawnień emerytalnych oraz wytworzenia dochodu, którego część jest przekazywana (składka, podatek) do funduszu emerytalnego⁸. Druga faza ryzyka starości wiąże się z długością życia po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz sposobem i poziomem realizacji uprawnień emerytalnych.

W płaszczyźnie indywidualnej fazy wynikają z cyklu życia jednostki i są przesunięte w czasie. W aspekcie prawnym, w pierwszej fazie jednostka nabywa uprawnienia emerytalne, które realizuje w fazie drugiej. W aspekcie ekonomicznym, w pierwszej fazie jednostka wnosi wkład do funduszu emerytalnego (wypłacającego bieżące świadczenia), a w fazie drugiej „konsumuje” własne świadczenie.

W płaszczyźnie życia zbiorowego fazy te występują równocześnie, tzn. pokolenie aktywne zawodowo gromadzi (własne) uprawnienia emerytalne i wypracowuje środki na wypłatę świadczeń dla pokolenia znajdującego się w drugiej fazie ryzyka starości (które realizuje w ten sposób wcześniej „wypracowane” prawo).

Ten mechanizm dotyczy każdej metody finansowania emerytur. Stąd żadna z metod rozumiana jako sposób gromadzenia i podziału zasobów pieniężnych przeznaczonych na wypłatę świadczeń w okresie starości nie opiera się na odkładaniu środków na poczet emerytury i przesunięciu ich „konsumpcji” w czasie. W ekonomii nie ma bowiem podziału odłożonego w czasie, dokonuje się on na bieżąco, między pracującymi a niepracującymi, i zależy od aktualnego w danym okresie poziomu wytworzonego PKB, a nie

⁷ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie emerytalne w Unii Europejskiej* [w:] *Ubezpieczenie w Unii Europejskiej*, pod red. J. Monkiewicza, Warszawa 2002, s. 349; T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, *op. cit.*, s. 241-242.

⁸ Pojęcie „fundusz emerytalny” nie oznacza jego prawnego-organizacyjnej formy, ale ogół środków finansowych przeznaczonych na wypłatę emerytur.

od wielkości wkładu do funduszu emerytalnego, wniesionego kiedyś przez pokolenie obecnych emerytów. Natomiast różnice indywidualne w poziomie świadczeń wynikają z uzyskanych wcześniej uprawnień emerytalnych i stanowią efekt mechanizmu redystrybucji w obrębie danej grupy pokoleniowej.

Gdy ma się to na uwadze, najważniejszym elementem konstrukcji metody finansowania ryzyka starości staje się określenie skali i narzędzi redystrybucji dochodu między pracującymi i niepracującymi z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, co wiąże się z I fazą, oraz sposobu powiązania indywidualnego świadczenia z regułami uczestnictwa w systemie (zasady opłacania składek, staż pracy, okresy nieskładkowe, charakter pracy itp.) – co wiąże się z formułą obliczania świadczenia w II fazie ryzyka starości.

Ponieważ system emerytalnego zabezpieczenia społecznego jest organizowany przez państwo, określenie jego konstrukcji jest wyborem politycznym, wyznaczającym sferę praw (ekspektatywy) i obowiązków obywateli (zakres przymusu). Systemy te opierają się na konstrukcjach: zaopatrzeniowych (przewaga aspektów politycznych, system oparty na obywatelstwie), ubezpieczeniowych (przewaga aspektów ekonomicznych, system oparty na zatrudnieniu) lub opiekuńczych (przewaga aspektów socjalnych, system oparty na potrzebie ekonomicznej).

Współczesne systemy emerytalne opierają się na mieszanych metodach finansowania świadczeń. Wynika to stąd, że klasyczne rozwiązania systemowe wzbogaca się o dodatkowe formy (przenikanie instytucji) lub tworzy się układy filarowe o wyraźnej odrębności prawno-organizacyjnej i finansowej, zmieniające i różnicujące dotychczasową rolę państwa w zabezpieczeniu dochodów na starość.

Biorąc to pod uwagę, metody finansowania świadczeń emerytalnych można obecnie klasyfikować według stopnia odpowiedzialności państwa i roli rynku w zabezpieczeniu dochodów na starość. Wówczas na jednym krańcu skali będą systemy publiczne o charakterze zaopatrzeniowym i pomocowym (finansowane głównie ze źródeł podatkowych), a na drugim krańcu – ubezpieczenia indywidualne (finansowane metodą kapitałową). Pomiędzy nimi mieszczą się systemy mieszane, z przewagą publicznych instytucji ubezpieczeniowych, finansowane ze składek (pracownika, pracodawcy) i dotacji państwa.

Wybór systemu nie jest swobodny, gdyż w znacznym stopniu zależy od czynników ekonomicznych, tradycji, stopnia solidaryzmu. Ponadto metody finansowania świadczeń są głęboko osadzone w modelach polityki społecznej, które wywodzą się z odmiennego podejścia państw do zagadnień społecznych.

3. Metoda finansowania świadczeń a model polityki społecznej

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy klasyczne modele polityki społecznej – socliberalny, redystrybucyjny i liberalny – które mają odniesienie do instytucjonalnych rozwiązań zabezpieczenia społecznego w Europie

kontynentalnej, krajach skandynawskich i USA⁹. Za uprawnione uproszczenie można przyjąć, że modelom tym odpowiadają metody finansowania systemów emerytalnych¹⁰.

W **modelu socliberalnym** – określanym też jako model socjalnej gospodarki rynkowej, liberalnego państwa dobrobytu, czy też model motywacyjny, neokonserwatywny, korporacyjny¹¹ – system emerytalny oparty jest na zasadach ubezpieczeniowych. To znaczy ubezpieczenia są obowiązkowe, w ich finansowaniu uczestniczą ubezpieczeni, pracodawcy i państwo. Udział państwa nie może jednak naruszać podstawowych zasad rynku ani osłabiać indywidualnej przeczności na wypadek wystąpienia ryzyka socjalnego. System emerytalny skoncentrowany jest wokół instytucji zatrudnienia, świadczenia emerytalne nie są gwarancją praw obywatelskich, ale mają na celu utrzymanie poziomu dochodu związanego z pracą. Prawo do świadczeń uzależnione jest przede wszystkim od wkładu (składek) ubezpieczonych, a nie od potrzeb. Emerytura i składka powiązane są z wysokością dochodu z pracy, przez co świadczenie powiązane jest z motywacją do tworzenia wydajnych źródeł środków na cele socjalne (świadczenie za świadczenie). Istotą tego systemu jest przewaga efektywności ekonomicznej nad równością, a podstawą – własny, racjonalny interes, pozwalający utrzymać status dochodowy pracownika w okresie starości¹².

Charakterystyczną cechą **modelu redystrybucyjnego** – zwanego też modelem skandynawskim, socjaldemokratycznym, *welfare state*, instytucjonalnej polityki społecznej¹³ – jest jego uniwersalizm. Uprawienie do świadczeń emerytalnych, mające charakter prawa obywatelskiego, ma zakres powszechny – obejmuje całą ludność. Świadczenia podstawowe mają jednolity poziom i finansowane są z budżetu państwa. Państwo bierze na siebie obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom dobrobytu. Prawa obywatelskie, a nie rodzina czy kontrakt rynkowy (wkład pracy), stanowią o podziale świadczeń. Głównym realizatorem celów i wartości socjalnych są instytucje publiczne (państwowe, samorządowe), które „produkują” świadczenia. System zabezpieczenia emerytalnego opiera się na konstrukcji zaopatrzeniowej (finansowanej z podatków ogólnych). Jego istotą jest przewaga równości socjalnej nad efektywnością ekonomiczną¹⁴.

⁹ W. Rutkowski, *W poszukiwaniu modelu zabezpieczenia społecznego*, Polityka Społeczna 1995 nr 2; K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 113-126; S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2000; S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000, s. 11-18.

¹⁰ Zabezpieczenie społeczne stanowi podstawowy segment polityki społecznej, w którym dominującą rolę ze względu na zakres oraz wielkość zaangażowanych środków należy przypisać systemowi zabezpieczenia dochodów na starość.

¹¹ Funkcjonuje m.in. w Austrii, Niemczech, Włoszech i we Francji.

¹² W. Rutkowski, *op. cit.*, s. 4.

¹³ Funkcjonuje w krajach skandynawskich.

¹⁴ Por. *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004, s. 350.

W **modelu liberalnym** – zwanym też rezydualnym lub marginalnym¹⁵ – zakres publicznych świadczeń społecznych (w tym emerytalnych) jest znacznie ograniczony. Uzupełniają je ubezpieczenia prywatne, finansowane przez przedsiębiorstwa w ramach różnych programów emerytalnych. System świadczeń na rzecz pracownika, organizowany przez prywatnych przedsiębiorców, jest subsydiowany przez państwo za pomocą polityki fiskalnej. Państwo subsydiuje także indywidualne oszczędności na cele emerytalne (liczne ulgi i zwolnienia podatkowe).

4. Metoda repartycyjna i metoda kapitałowa finansowania świadczeń

Na modelowe konstrukcje współczesnych systemów emerytalnych oddziałują obecnie takie zjawiska, jak: integracja, globalizacja, bezrobocie, procesy demograficzne, które m.in. wymuszają adaptację metod finansowania świadczeń do warunków otoczenia. Przeważa tendencja do odchodzenia od klasycznych modeli, skłaniających się ideologicznie w kierunku rozwiązań pragmatycznych, łączących różne sposoby zabezpieczenia dochodów na starość.

Ogólnie w Europie przeważają konstrukcje systemów ubezpieczeniowych, w ramach których występuje wiele, krajowo zróżnicowanych rozwiązań dotyczących:

1) instytucji ubezpieczeniowych (scentralizowanych, zdecentralizowanych, jednolitych, branżowych itp.),

2) podmiotów finansujących (udział pracowników, pracodawców, państwa),

3) składki (poziom, konstrukcja składki: łączna – podzielona, zróżnicowana – jednolita),

4) konstrukcji świadczenia (zdefiniowane świadczenie, uprawnienia emerytalne związane z wiekiem, stażem, wkładem finansowym).

Świadczenia emerytalne z ubezpieczenia społecznego mogą być finansowane metodą repartycyjną lub kapitałową, a spór o przewagę jednej z nich ma już długą historię¹⁶.

System **repartycyjny** jest oparty na tzw. umowie międzygeneracyjnej (międzypokoleniowej), która gwarantuje pokoleniu obecnie pracującemu dostęp do środków emerytalnych w przyszłości. Na tej podstawie fundusz, tworzony przez wszystkich pracujących (wspólnota ubezpieczonych), jest na bieżąco rozdzielany na wypłatę świadczeń dla osób w wieku emerytalnym.

W literaturze przedmiotu system repartycyjny jest określany zwrotem *pay as you go* (PAYG) – płacisz kiedy idziesz. Gwarantem metody finansowania emerytur opierającej się na zobowiązaniach międzypokoleniowych jest państwo (m.in. ustawowo regulując system świadczeń, pokrywając de-

¹⁵ Funkcjonuje m.in. w USA, Kanadzie, Australii, Wielkiej Brytanii.

¹⁶ Świadczenia emerytalne w systemie zaopatrzeniowym (lub opiekuńczym) mogą być finansowane jedynie metodą repartycyjną.

ficyst funduszu emerytalnego, ustalając minimalny poziom świadczeń itp.). Składki pokolenia aktywnego zawodowo wnoszone do funduszu emerytalnego przekształcane są w bieżące świadczenia emerytalne pokolenia nieaktywnego zawodowo.

W systemie **kapitałowym** fundusze emerytalne gromadzą i inwestują powierzone im składki. Inwestycje te mają na celu pomnożenie gromadzonego funduszu. Oznacza to, że wypłacane emerytury opierają się nie tylko na składkach, lecz także na (oczekiwanych) dochodach z zainwestowanego kapitału. Metoda kapitałowa jest rodzajem umowy zawartej z uczestnikami rynku finansowego, która dotyczy przyszłych środków pieniężnych umożliwiających dostęp do dóbr i usług dzięki sprzedaży posiadanych instrumentów finansowych (składki inwestowane na rynku finansowym).

Można odnieść wrażenie, że w systemie kapitałowym źródłem finansowania emerytury są wcześniej wniesione składki, które w formie lokaty, „pracując” powiększają efekt nakładu wypłacany następnie w formie świadczenia. Tymczasem jest to złudzenie mikroekonomiczne, gdyż niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z systemem kapitałowym czy repartycyjnym, podział dokonuje się na bieżąco i zależy od aktualnego w danym okresie poziomu dochodu narodowego, a nie od wielkości kiedyś wpłaconych składek¹⁷.

Świadczenie emerytalne, bez względu na źródło jego finansowania (fundusz repartycyjny lub kapitałowy), w sensie ekonomicznym nigdy nie jest częścią dochodu narodowego, tzn. nie stanowi dochodu dysponenta czynnika produkcji (pracownika) z tytułu uczestnictwa w bieżącym wytwarzaniu dóbr i usług. Tylko suma takich dochodów (tzw. pierwotnych) decyduje o wielkości dochodu narodowego (PKB)¹⁸. Dochody emerytalne nie mają charakteru pierwotnego i stanowią tzw. transfery polegające na przesunięciu części dochodów pierwotnych producentów (pracujących) do nieproducentów (emerytów)¹⁹.

Tak więc każdy system emerytalny jest redystrybucją środków od pokolenia pracującego do pokolenia niepracującego. W metodzie repartycyjnej zależność ta jest wyraźna: pracujący płacą składki, które są na bieżąco wypłacane na emerytury. Transfer odbywa się przez „kasę” instytucji ubezpieczenia społecznego. W metodzie kapitałowej relacje te, chociaż podobne, są mniej czytelne. Pracujący wnoszą składki do funduszu kapitałowego, za które fundusz nabywa instrumenty finansowe, głównie w formie papierów wartościowych (aktywa). W momencie osiągnięcia przez pracujących wieku emerytalnego, fundusz, aby wypłacić emerytury, sprzedaje część aktywów. Aktywa te „wykupuje” pokolenie pracujących. Transfer międzypokoleniowy

¹⁷ K. Starzec, *Jak finansować emerytury* [w:] *Gospodarka i przyszłość. Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, pod red. S. Golinowskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996, s. 94-101; U. Kalina-Prasznic, *Kontrowersje wokół reformowania systemów emerytalnych*, *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych* 1997 nr 7.

¹⁸ W. Samecki, *Wprowadzenie do ekonomiki*, Wrocław 2005, s. 104-105.

¹⁹ Obrazowo można by to określić w sposób następujący: wzrost wypłat świadczeń emerytalnych nie prowadzi do wzrostu dochodu narodowego, natomiast wzrost dochodu narodowego umożliwia zwiększenie wypłat świadczeń emerytalnych.

odbywa się więc także w systemie kapitałowym, chociaż jest inaczej zorganizowany i realizuje się przy wykorzystaniu rynków finansowych²⁰.

W gospodarce nie można wygenerować większych dochodów dla poszczególnych grup uczestniczących w podziale, niż społeczeństwo wytworzyło. Gdyby tak było, wzrost dochodów jakiejś grupy realizowany byłby poprzez emisję „pustego pieniądza” (zagrożenie inflacją) lub zadłużenie zagraniczne. W systemie kapitałowym nie ma redystrybucji w czasie, czyli odkładania i pomnażania środków na własną emeryturę. Pokolenie aktywne zawodowo zawsze finansuje świadczenia wypłacane pokoleniu emerytów w ramach systemu przymusowego podziału (transferu) wytworzonego w danym roku dochodu.

Z makroekonomicznego punktu widzenia systemy repartycyjny i kapitałowy nie są antynomiczne, ale ekwiwalentne, rentowność zaś składki repartycyjnej i kapitałowej w długich okresach jest podobna i zależy od poziomu osiągniętego PKB.

5. Zagrożenia dla systemów emerytalnych finansowanych metodami repartycyjną i kapitałową – rodzaje ryzyka

Istotna różnica między metodą kapitałową i repartycyjną tkwi w spełnianiu fundamentalnej funkcji ubezpieczenia emerytalnego, polegającej na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego na wypadek starości. Obydwie metody podlegają wielu rodzajom ryzyka²¹. Ryzyko zawsze dotyczy przyszłości. Okresy wnoszenia składek i pobierania emerytury obejmują długi okres, w którym warunki mogą się zmienić, toteż nie sposób wyeliminować ryzyka. Większość zagrożeń jest wspólna dla obu metod, jednak dotyka je w różnym stopniu²².

Możemy mówić o ryzyku politycznym, demograficznym i gospodarczym. **Ryzyko polityczne** wiąże się z prawdopodobieństwem zmiany zasad lub elementów systemu świadczeń dotyczących np. wieku emerytalnego, opodatkowania świadczenia, poziomu składki. Niepewność dotyczy przede wszystkim przyszłej emerytury. Na ryzyko polityczne w większym stopniu narażone są systemy emerytalne finansowane metodą repartycyjną, gdyż zmiany polityczne (wybory) mogą pociągać za sobą zmiany polityki społecznej i ekonomicznej, które czasem destabilizują te systemy i przyczyniają się do powstawania kryzysu zaufania do państwa jako organizatora zabezpieczenia społecznego.

²⁰ Jeżeli fundusz emerytalny lokuje składki pokolenia pracującego w skarbowe papiery wartościowe (obligacje), to pokolenie to staje się wierzycielem skarbu państwa finansującym deficyt budżetowy (dług publiczny). Rentowność takich lokat, a więc i poziom wypłacanych w przyszłości emerytur, będzie zależeć od sytuacji finansowej budżetu państwa, ta zaś – od stanu gospodarki wyrażającego się wielkością wytworzonego PKB przez pokolenie, które w danym okresie pracuje.

²¹ Przez ryzyko rozumiemy prawdopodobieństwo nieuzyskania wyznaczonych celów. Miaarami ryzyka są trzy rodzaje prawdopodobieństwa: matematyczne, statystyczne i szacunkowe.

²² B. Putelbergier, *Ryzyko a ubezpieczenie emerytalne*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych 2002 nr 11; M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 83-88.

Na ryzyko polityczne w mniejszym stopniu narażone są systemy emerytalne finansowane metodą kapitałową. Nie są jednak od niego wolne, gdyż np. sposoby lokowania środków, struktura instrumentów finansowych, działanie giełdy, zasady tworzenia i funkcjonowania kapitałowych funduszy emerytalnych i opodatkowanie dochodów kapitałowych podlegają regulacjom publicznym, a te są niestabilne i silnie upolitycznione.

Ryzyko demograficzne wiąże się z niekorzystną relacją między liczebnością grupy ludności aktywnej zawodowo oraz grup ludności w wieku przed- i poprodukcyjnym. Ryzyko to tradycyjnie przypisywane jest systemom finansowanym metodą repartycyjną. Wskazuje się, że niski przyrost naturalny i duża liczba osób w wieku starszym powodują wzrost obciążeń pokolenia pracującego, które może ich nie udźwignąć i nie zaakceptować dotychczasowych zasad podziału wytworzonego dochodu²³.

Ryzyko demograficzne dotyczy także systemów finansowanych metodą kapitałową, chociaż w ich przypadku zagrożenie ma mniej statystyczny wymiar. Pozornie świadczenie emerytów nie zależy wówczas od liczebności pracujących, ale od dochodowości rynku kapitałowego, na którym za wnoszone składki nabywane są aktywa finansowe (papiery wartościowe, nieruchomości itp.). Pokolenie produkcyjne gromadzi aktywa finansowe, aby je odsprzedać po przejściu na emeryturę. Same aktywa nie mają wartości użytkowej z punktu widzenia „konsumpcji” emerytów. Ci mogą sfinalizować swoją konsumpcję dzięki temu, że fundusz emerytalny sprzeda ich aktywa pracującym. Posiadanie kont emerytalnych stwarza iluzję, że emerytura jest finansowana ze zgromadzonych (i pomnożonych) składek, a nie z bieżącego dochodu wytworzonego przez pokolenie pracujące. Ryzyko demograficzne wynika wówczas z mechanizmu wyceny aktywów dokonywanej przez rynki finansowe. Jeżeli kupujących będzie mało (mały popyt), to przy niedostatecznym wroście wydajności pracy cena aktywów będzie niska, i w konsekwencji niskie będą także emerytury²⁴.

Istotą **ryzyka gospodarczego** jest niepewność pokolenia pracującego co do poziomu efektów gospodarczych (PKB), w momencie gdy już osiągnie ono wiek emerytalny. Uznaje się, że to ryzyko jest większe w systemach emerytalnych finansowanych metodą kapitałową, na co mają wpływ fluktuacje wartości aktywów finansowych (hossa, bessa) oraz pojawiające się co jakiś czas kryzysy finansowe²⁵. Ryzyko gospodarcze w mniejszym stopniu łączone jest z metodą repartycyjną. Jednak i ten system, podobnie jak kapitałowy, dzieli bieżący PKB między pokolenia, co oznacza, że emeryci mogą uczestniczyć (poprzez transfery) zarówno we wroście gospodarczym (jego efektach), jak i w jego zahamowaniu. Na przykład bezrobocie, przerwy w zatrudnieniu i nieformalne zatrudnienie zmniejszają liczbę osób płacących składkę, co w syste-

²³ M. Góra, *op. cit.*, s. 84.

²⁴ „Wartość aktywów sprzedawanych przez emerytów określa część dochodu pokolenia pracującego, jaka do nich trafia” – stwierdza M. Góra, *op. cit.*, s. 22.

²⁵ Np. w ostatnich trzech latach wartość aktywów netto OFE spadła pięciokrotnie. W lutym 2007 r. ich wartość zmniejszyła się o blisko 1,7 mld zł (o 1,4%), do poziomu 119,9 mld zł. Tylko w przypadku dwóch funduszy ich aktywa w lutym nie były niższe niż w styczniu.

mie repartycyjnym może doprowadzić do deficytu funduszu emerytalnego²⁶. Taka niekorzystna sytuacja na rynku pracy wpływa także negatywnie na systemy kapitałowe, gdyż w sposób analogiczny do procesów demograficznych obniża wartość kapitału finansowego funduszy emerytalnych.

Ryzyko demograficzne i gospodarcze wspólnie wpływają na równowagę finansów emerytalnych, która warunkowana jest wielkością PKB. Zarówno system repartycyjny, jak i kapitałowy dokonują permanentnego podziału wytworzonego PKB między pokolenia. Udział wydatków emerytalnych zależy od bieżącego poziomu PKB (liczby osób wytwarzających, ich produktywności i wykorzystanego przez nich kapitału), a nie od poziomu kiedyś wniesionych składek, niezależnie od tego czy mamy do czynienia z systemem repartycyjnym, czy kapitałowym. Różnice indywidualne w wysokości świadczeń są wynikiem wyłącznie mechanizmów redystrybucji. W systemie kapitałowym te mechanizmy mają charakter rynkowy i polegają na redystrybucji dochodów z kapitału. W systemie repartycyjnym w większym stopniu zależą od polityki społecznej i polegają na redystrybucji dochodów z pracy²⁷. Żaden z systemów nie może zagwarantować określonego poziomu świadczeń, może jedynie (w podobny sposób) zapewnić proporcjonalność świadczenia do wniesionej składki (wkładu).

6. Zakończenie

W literaturze przedmiotu coraz częściej w miejsce sporów o przewagę metody repartycyjnej lub kapitałowej w finansowaniu świadczeń emerytalnych pojawia się pogląd, że w długich okresach systemy te są ekwiwalentne. Istotną różnicą między nimi jest sposób redystrybucji (przez rynek albo przez regulację państwową). Wybór metody określa strategię rozwoju systemu emerytalnego. A ten ma charakter polityczny, a nie ekonomiczny.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w krótszych okresach może wystąpić wyraźna przewaga określonej metody. Na przykład gdy realne stopy procentowe (dochód z kapitału finansowego) są wyższe od stopy wzrostu płac, efektywniejsza jest kapitalizacja, gdy sytuacja jest odwrotna – efektywniejsza jest repartycja. Z punktu widzenia nakładów na funkcjonowanie, tańszy jest system repartycyjny, system kapitałowy jest od niego 3-4-krotnie droższy²⁸. Z punktu widzenia kreacji i stabilizacji rynków finansowych celowy jest rozwój tego drugiego.

Mając na uwadze wahania koniunkturalne należy uznać, że w okresach krótkich systemy repartycyjny i kapitałowy są komplementarne. Celowe więc wydaje się przyjęcie mieszanych metod finansowania świadczeń emerytalnych, opartych na rozwiązaniach pragmatycznych. Rozwiązania te nie mogą być postrzegane jako problem wyłącznie ekonomiczno-finansowy, ale jako środek

²⁶ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Łódź 2003, s. 130.

²⁷ K. Starzec, *op. cit.*, s. 95.

²⁸ W kosztach funkcjonowania systemu kapitałowego należy także uwzględnić koszty okresu przejściowego, obciążające budżet państwa (koszty reorganizacji, rekompensowanie ZUS zmniejszonego wpływu z tytułu przekazywania części składki do OFE i inne).

mający na celu zwiększenie efektywności zabezpieczenia dochodu na starość. Jednocześnie poprzez szczegółowe regulacje, metody te powinny wzmocnić i stabilizować ład społeczny. Temu celowi może służyć m.in. racjonalne określenie stopnia ekwiwalentności systemu i skali redystrybucji. Na przykład wyraźna zależność składki i świadczenia powoduje zróżnicowanie świadczeń emerytalnych i mniejszą redystrybucję wewnątrzpokoleniową. Gdy ta zależność jest słaba, świadczenia są mocno spłaszczone, a stopień redystrybucji wewnątrzpokoleniowej – wysoki. Jeżeli więc celem zabezpieczenia dochodów na starość jest wyrównanie dochodów w cyklu życia, to cele redystrybucyjne nie powinny deformować rozkładu dochodów w sposób konfliktujący społeczeństwo.

Innym istotnym problemem jest rozstrzygnięcie dotyczące formuły świadczenia emerytalnego, tj. zasady tworzenia należności. Jeżeli stosuje się formułę o zdefiniowanym świadczeniu, która ustala relację pomiędzy emeryturą a wysokością wynagrodzenia, wówczas świadczenie emerytalne jest bardziej stabilne, gdyż strumień dochodów nie ulega gwałtownym zmianom w czasie. W przypadku gdy wysokość świadczenia zależy bezpośrednio od finalnej wartości nagromadzonych aktywów kapitałowych, tj. stosuje się formułę o zdefiniowanej składce, wartość świadczenia może się wahać na skutek zmienności stóp zwrotu na rynku finansowym²⁹.

Przyjęcie mieszanej repartycyjno-kapitałowej metody finansowania świadczeń emerytalnych nie przesądza o charakterze własnościowym odpowiadających im funduszy. To znaczy, że jeżeli fundusz repartycyjny zawsze ma charakter publiczny, to fundusz kapitałowy może być zarządzany przez instytucję publiczną bądź prywatną. Wybór z reguły podporządkowany jest celom pozaubezpieczeniowym. Publiczne fundusze kapitałowe służą celom ogólnogospodarczym i ogólnospołecznym, a ich polityka lokacyjna skierowana jest na inwestycje infrastrukturalne (np. telekomunikacja, budownictwo mieszkaniowe, autostrady), z których dochód, w długim okresie, gwarantuje spłatę lokat. Natomiast prywatne fundusze kapitałowe są elementem regulacji rynku kapitałowego i pełniąc funkcję inwestora instytucjonalnego stabilizują go przez długookresowe lokaty. Zapewniają też stałe źródło finansowania deficytu budżetowego.

Wybór proporcji elementów repartycyjnych i kapitałowych w konstrukcji sposobu finansowania zabezpieczenia dochodów na starość, tak by system był efektywny społecznie i ekonomicznie, nie może służyć rozwiązywaniu problemów doraźnych, ale powinien zapewniać długotrwałą równowagę systemu i bezpieczeństwo jego uczestników.

²⁹ Systemy o zdefiniowanej składce lub o zdefiniowanym świadczeniu mogą być stosowane zarówno w systemie repartycyjnym, jak i kapitałowym.

Ewolucja systemów emerytalnych w państwach europejskich

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie dotyczy ewolucji systemów emerytalnych, tj. zarówno ich dotychczasowego rozwoju, jak i możliwych przyszłych kierunków ich zmian. Wychodząc z założenia, że praca ma przede wszystkim stanowić tło dla analizy współczesnego polskiego systemu emerytalnego, w części prezentującej przeszłość systemów emerytalnych zdecydowanie najwięcej uwagi poświęcono ich ewolucji na przełomie XX i XXI w.

Przedmiotem analizy są przede wszystkim publiczne systemy emerytalne, stanowiące część składową systemów zabezpieczenia społecznego. Taki wybór uzasadniony jest celem opracowania. Systemy zakładowe i indywidualne są uwzględnione jedynie w kontekście zmian systemów publicznych.

Opracowanie odnosi się do państw europejskich, głównie państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski. Ze względu na syntetyczny charakter tekstu, dokonywane są w nim pewne uogólnienia – praca prezentuje „stylizowane fakty”. Jak zawsze w tego typu podejściu, twierdzenia odnoszące się do przeciętnych czy przeważających tendencji mogą nie być prawdziwe w odniesieniu do każdego pojedynczego przypadku.

W pracy przyjęto ekonomiczne spojrzenie na systemy emerytalne, traktując je jako źródła zabezpieczenia dochodów po zaprzestaniu aktywności zawodowej.

Dalsza część opracowania podzielona jest na cztery części. Pierwsza przedstawia rozwój systemów emerytalnych od Bismarcka do końca lat siedemdziesiątych XX w. W wyniku tego, trwającego niemal stulecie, dynamicznego rozwoju zabezpieczenia emerytalnego, starość przestała oznaczać ubóstwo, a systemy emerytalne stały się największą instytucją wydatków publicznych.

Druga część opracowania pokazuje, dlaczego w ostatnich dekadach XX w. systemy emerytalne stały się przedmiotem krytyki i obiektem reform.

Główne kierunki reform dokonujących się na przełomie XX i XXI w. prezentowane są w części trzeciej.

Ostatnia, czwarta część wskazuje możliwe przyszłe kierunki ewolucji publicznych systemów emerytalnych.

W opracowaniu w dużej części wykorzystano wyniki wcześniejszych badań autora, zwłaszcza badań dotyczących reform emerytalnych w Europie pod koniec XX i na początku XXI w¹.

2. Sto lat dynamicznego rozwoju

Aż do rewolucji przemysłowej zabezpieczenie materialne zdecydowanej większości osób starszych zapewniały ich rodziny. Tak jak dzisiaj za potrzebne do życia dobra (np. żywność) i usługi (np. czynsz) emeryt płaci pieniędzmi z emerytury, tak wówczas uzyskiwał je (transfery w naturze) bezpośrednio od rodziny, z którą z reguły mieszkał. Do dziś owe „nieformalne systemy emerytalne” dominują w większości krajów rozwijających się i około 70% starszej ludności świata może liczyć wyłącznie na pomoc rodziny².

Pomocy potrzebowały natomiast osoby samotne. To właśnie je przede wszystkim obejmowała opieka społeczna (działalność dobroczynna), której namiastki istniały już w starożytności, a która w średniowieczu rozwijana była głównie przez Kościół. Wczesnym przykładem zaangażowania się państwa w określanie ram organizowanej lokalnie pomocy ubogim była angielska ustawa o prawie ubogich z 1601 r. Pewne grupy pracujących zaczęły także organizować pomoc wzajemną na wypadek utraty środków utrzymania: w górnictwie powstały kasy brackie, w rzemiośle – cechy, w handlu – gildie, a w tworzącym się przemyśle – kasy wzajemnej pomocy.

Funkcjonujące przez stulecia rozwiązania przestały wystarczać wraz z dokonującymi się zmianami społecznymi wywołanymi przez rewolucję przemysłową. Uprzemysłowienie i związana z nim urbanizacja prowadziły do rozpadu rodziny wielopokoleniowej, a pomoc wzajemna i opieka społeczna nie były w stanie dać zabezpieczenia, zwłaszcza coraz liczniejszej klasie robotniczej. Choć pogorszenie sytuacji dotyczyło przede wszystkim robotników, pierwsze państwowe systemy emerytalne obejmowały urzędników państwowych (np. we Włoszech), potem także innych pracowników sektora publicznego. Niektórzy prywatni pracodawcy zaczęli tworzyć zakładowe systemy emerytalne.

Pierwszy publiczny system emerytalny obejmujący znaczącą część społeczeństwa – robotników i mniej zarabiających pracowników umysłowych – powstał w Niemczech na podstawie ustawy z 1889 r. Niemcy nie były liderem rewolucji przemysłowej, ustępowały pod tym względem Anglii. O tym, że właśnie Niemcy stały się ojczyzną ubezpieczeń społecznych, w tym emerytalnych, zdecydował splot wielu okoliczności, w tym zwłaszcza

¹ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

² *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Research Report*, New York, Oxford University Press 1994, s. 49.

cza: zapotrzebowanie na czynniki integrujące i stabilizujące w nowo utworzonej Rzeszy Niemieckiej (szczególnie wobec siły ruchu robotniczego), silna pozycja państwa, reformatorzy społeczni, rola Bismarcka³.

Jest pewnym paradoksem to, że nazwisko Bismarcka stało się symbolem ubezpieczeniowej drogi rozwoju systemów emerytalnych. Kierując się bowiem politycznymi motywami, Bismarck przewidywał scentralizowany system jednolitych kwotowo emerytur i rent finansowanych z podatków. Był to zatem projekt systemu, który nazwalibyśmy dzisiaj zaopatrzeniowym. O tym, że stworzono jednak system ubezpieczeniowy, zdecydował opór Reichstagu, zwłaszcza reprezentantów klas średnich. Powołane do życia ubezpieczenie rentowe (Rentenversicherung) było zdecentralizowane i samorządowe, finansowane ze składek uzależnionych od zarobków, opłacanych po połowie przez ubezpieczonych i ich pracodawców, uwzględniające dopłaty państwa do każdej emerytury i renty, zapewniające emerytury i renty uzależnione od poprzednich zarobków.

Drugim państwem na świecie, w którym powołano do życia system emerytalny, była Dania (1891 r.). Emerytury, finansowane z podatków, przysługiwały wszystkim osobom, które nie miały innych źródeł utrzymania, a także tym, które w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie korzystały z zasiłków pomocy społecznej (tzw. test moralności). Był to zatem system oparty na zasadzie opiekuńczej, w którym z czasem dopiero usunięto warunki ograniczające prawo do emerytury, co uczyniło go systemem powszechnym (zaopatrzeniowym).

Od początku zatem wytyczone zostały dwie drogi rozwoju państwowych systemów emerytalnych: ubezpieczeniowa (Niemcy) i opiekuńczo-zaopatrzeniowa (Dania) – por. tabela 1.

Tabela 1

Ubezpieczeniowe i zaopatrzeniowe systemy emerytalne

Kryterium	Ubezpieczenie	Zaopatrzenie
Podstawa uprawnień	praca, składki	obywatelstwo, zamieszkiwanie
Źródło finansowania	składki	podatki
Wysokość emerytur	powiązane ze składkami (dochodami)	jednolite
Administracja	publiczne zakłady ubezpieczeniowe	urzędy państwowe

Źródło: Opracowanie własne.

O kolejności, w jakiej kraje wprowadzały systemy emerytalne, o zakresie tych systemów oraz zastosowanych w nich rozwiązaniach decydowały

³ M. Żukowski, *Niemieckie ubezpieczenie rentowe z 1889 r.*, *Polityka Społeczna* 1989 nr 3, s. 29-33.

specyficzne warunki danego kraju. Na przykład, w słabiej uprzemysłowionej Austrii pierwszy system emerytalny, utworzony w 1906 r., objął mniej zarabiających pracowników umysłowych. Robotnicy zostali objęci systemem emerytalnym dopiero w 1938 r. Anglia, pionier rewolucji przemysłowej, wprowadziła pierwszy system emerytalny stosunkowo późno, bo w 1908 r. To wydarzenie oraz zastosowanie w systemie emerytalnym zasady zaopatrzeniowej wynikały z silnego liberalizmu, niechęci do przymusowego ubezpieczenia i oporu towarzystw wzajemnej pomocy.

Do I wojny światowej państwowe systemy emerytalne wprowadzono już w wielu krajach Europy: Anglii, Austrii, Belgii, Danii, Francji, Holandii, Islandii, Luksemburgu, Niemczech, Szwecji. Poza Europą – w Nowej Zelandii i Australii. Tak oto kończył się pierwszy okres rozwoju systemów emerytalnych – okres wielkiego eksperymentu.

Po pierwszej wojnie światowej polityka społeczna weszła w okres konsolidacji⁴. Stopniowo kolejne kraje wprowadzały systemy emerytalne. Bezpośrednio po pierwszej wojnie światowej uczyniły to m.in. Włochy i Rumunia. W latach dwudziestych XX w. dołączyły kolejne, w tym Polska, która w 1927 r. wprowadziła ubezpieczenie pracowników umysłowych (a w 1933 r. – ubezpieczenie robotników), a także Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, ZSRR. W latach trzydziestych XX w. systemy emerytalne wprowadziły m.in. Finlandia, Norwegia, Grecja, Hiszpania i Portugalia.

Największa ekspansja systemów emerytalnych nastąpiła po II wojnie światowej i trwała mniej więcej do końca lat osiemdziesiątych. Rozszerzano zakres podmiotowy i przedmiotowy zabezpieczenia, podnoszono poziom świadczeń. Systemy emerytalne już nie tylko zabezpieczały przed ubóstwem, lecz także coraz częściej zapewniały ubezpieczonym życie na poziomie zbliżonym do tego, jaki był ich udziałem w okresie aktywności zawodowej. Zabezpieczenie emerytalne dowodziło zarówno siły tradycji, jak i innowacyjności. Starość przestała oznaczać ubóstwo, co można uznać za jedno z największych osiągnięć XX w.

3. Wyzwania (uwarunkowania) zabezpieczenia emerytalnego na przełomie XX i XXI w.

W ostatnich dekadach XX w. systemy emerytalne w państwach europejskich stanęły wobec nowych wyzwań. Można je podzielić na demograficzne, ekonomiczne i społeczno-polityczne. Z reguły zjawiska te są ze sobą wzajemnie powiązane i powinny być omówione łącznie, jednak ze względów redakcyjnych zostaną przedstawione po kolei. W opracowaniu pominięto do-

⁴ J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

datkowe wyzwania, przed jakimi stanęły państwa (m.in. Polska), w których dokonała się transformacja ustrojowa. Pominięto także wpływ integracji europejskiej, który jest bardzo ograniczony, systemy emerytalne są bowiem w kompetencji państw członkowskich⁵.

3.1. Wyzwania demograficzne

Starzenie się społeczeństw ma dwie przyczyny. Są to:

— spadająca liczba urodzeń: dzietność poniżej poziomu zastępowalności (starzenie się „od dołu”),

— wydłużające się trwanie życia (starzenie się „od góry”).

W latach 1960-2000 współczynnik dzietności spadł w obecnych 25 krajach członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE-25) z około 2,6 do 1,5. W tym samym okresie przeciętne trwanie życia wydłużyło się w tych krajach o 8 lat. Można także stwierdzić, że współcześni 50-60-latkowie cieszą się takim zdrowiem jak 40-50-latkowie 40 lat temu⁶.

W rezultacie zasadniczo zmienia się i w najbliższych dekadach będzie się zmieniać struktura wiekowa ludności. O ile w roku 2003 na 100 osób w wieku aktywności zawodowej przypadają w krajach członkowskich UE-25 średnio 24 osoby w wieku 65 lat i więcej, o tyle, według prognoz demograficznych, w roku 2010 będzie ich 26, w roku 2020 – 32, w roku 2030 – 40, w roku 2040 – 47, a w roku 2050 – ponad 51. Zatem w ciągu zaledwie 45 lat „wskaźnik obciążenia” się podwoi⁷.

Często przyjmuje się, że to właśnie starzenie się społeczeństw jest największym wyzwaniem dla systemów emerytalnych. Jednak tak naprawdę czynniki demograficzne oddziałują zawsze poprzez czynniki ekonomiczne (rynek pracy) i systemowe (rozwiązania w systemach emerytalnych).

Ujemnym skutkiem starzenia się ludności może przeciwdziałać migracja. Już teraz tylko dodatnie saldo migracji (przy ujemnym przyroście naturalnym) zapewnia utrzymanie lub wzrost liczby ludności wielu krajów europejskich. Oczywiście, z migracją na masową skalę wiąże się wiele problemów politycznych, ekonomicznych, kulturowych. Europę czeka zapewne dopiero debata na ten temat.

⁵ Na temat „europejskiego wymiaru” polskiego systemu emerytalnego – por. M. Żukowski, *Polski system emerytalny w kontekście Unii Europejskiej* [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, pod red. S. Golinowskiej, M. Boni, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE 2006 nr 65, s. 181-185.

⁶ *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, May 2004, s. 17-18.

⁷ *The 2005 EPC Projections of Age-Related Expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, „European Economy”, Special Report No 4/2005, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, s. 41.

3.2. Wyzwania ekonomiczne

Systemy emerytalne, jako sposób dokonywania podziału bieżącego PKB między pokolenie pracujące i pokolenie emerytów, są bezpośrednio powiązane z gospodarką. Po pierwsze, o poziomie zabezpieczenia emerytalnego w danym kraju decyduje przede wszystkim wielkość PKB. To, że np. w Polsce wynosi on tylko połowę średniej unijnej, decyduje o wyraźnie niższym poziomie życia naszych emerytów w porównaniu z emerytami niemieckimi czy francuskimi. Poziom życia emerytów w Polsce może zatem wzrosnąć przede wszystkim dzięki szybszemu tempu wzrostu gospodarczego.

Sytuacja finansów publicznych ma duże znaczenie dla funkcjonowania systemów emerytalnych, które z kolei stanowią istotną część wydatków państwa. Wiele reform emerytalnych dokonywanych w ostatnich latach miało na celu odciążenie finansów publicznych w dłuższym okresie, co jest jednym z kluczowych celów ogólnej polityki makroekonomicznej w warunkach nasilonej globalnej konkurencji. Istotnym bodźcem do obniżania długu publicznego i deficytu budżetu państwa jest przynależność do Unii Gospodarczej i Walutowej. Szereg państw już do niej należących nie spełnia jednak kryterium 60% PKB jako dopuszczalnej granicy długu publicznego i kryterium 3% PKB jako granicy deficytu budżetu państwa.

Tradycyjna polityka społeczna, a w tym jej podstawowa instytucja – systemy emerytalne, dostosowana była do tradycyjnego rynku pracy. Tymczasem przez kilka ostatnich dziesięcioleci na rynku pracy zaszły duże zmiany, mające istotne konsekwencje dla zabezpieczenia na starość. Zmiany te, nieco skrótowo, można opisać pojęciami „indywidualizacja” i „internacjonalizacja”⁸.

Bezrobocie stało się powszechnym i trwałym elementem gospodarki oraz życia zawodowego wielu osób. Brak pracy to problem zarówno dla pracujących (obniża ich przyszłe emerytury), jak i dla emerytów (zmniejsza środki na sfinansowanie bieżących świadczeń). Nastąpiło znaczne skrócenie okresu pracy zawodowej, na „wejściu” – w wyniku wydłużania okresu kształcenia, na „wyjściu” – wskutek obniżania ustawowego lub faktycznego wieku emerytalnego. W rezultacie skróceniu uległ czas wypracowywania emerytury, a wydłużeniu – okres jej pobierania. Wyraźnie wzrosła aktywność zawodowa kobiet. Pojawiły się nowe formy zatrudnienia. Obok pracy na pełen etat mamy pracę w niepełnym wymiarze, na czas określony oraz pracę sezonową. Formy takie albo w ogóle nie były obejmowane tradycyjnymi systemami emerytalnymi, albo były nimi obejmowane w małym zakresie. Wraz z przesunięciami na rynku pracy w kierunku sektora usług wzrosła liczba osób pracujących na własny rachunek, tymczasem wiele tradycyjnych systemów emerytalnych nastawionych było głównie na zabezpieczenie pracowników najemnych.

⁸ N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press 2001, s. 149.

Wzrósł przepływ pracujących między pracodawcami, zawodami, dziedzinami gospodarki. Tymczasem tradycyjne systemy emerytalne przewidywały niekiedy zróżnicowane uprawnienia dla różnych grup zawodowych, a systemy zakładowe wręcz miały służyć związaniu pracownika z danym zakładem pracy. Wzrósł także przepływ pracowników pomiędzy krajami. Problem ten stanowił wyzwanie dla „narodowych” systemów emerytalnych i był rozwiązywany najpierw przez umowy dwustronne, a potem – wielostronne zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Globalizacja, umiędzynarodowienie rynków i związany z tym ogromny wzrost konkurencji są często postrzegane jako jeden z najważniejszych czynników zmian tradycyjnych systemów polityki społecznej, w tym systemów emerytalnych. Systemy społeczne są narodowe, ale w warunkach globalnej konkurencji rośnie presja z zewnątrz na obniżenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. W warunkach globalizacji wymagany jest wzrost elastyczności i indywidualizacji. Globalizacja jest silnie związana z rozwojem rynków finansowych, umożliwiającym międzynarodową dywersyfikację aktywów emerytalnych.

3.3. Wyzwania społeczno-polityczne

W sensie bardzo wysokich wydatków na świadczenia społeczne Europa jest socjalna. W wydatkach socjalnych państw członkowskich UE wydatki związane z funkcją „starość”, czyli przede wszystkim na emerytury, stanowią z reguły niemal połowę.

Miarą „zorientowania na starość” wydatków na zabezpieczenie społeczne jest iloraz udziału wydatków na funkcje „starość” i „śmierć żywiciela” w całości wydatków oraz udziału osób starszych (w wieku 60 lat i więcej) w ludności ogółem. Średnio w Unii Europejskiej iloraz ten przekraczał 2, czyli udział wydatków związanych ze starością był ponaddwukrotnie większy niż udział osób starszych w ludności ogółem. Polska jest pod tym względem rekordzistą – wspomniany wskaźnik wynosi około 3,3, na drugim biegunie jest Irlandia ze wskaźnikiem 1,6. W większości krajów, dla których są dane za lata 1990 i 2001, wartość tego wskaźnika spadła⁹. Wiązało się to zapewne z podjętymi w tym okresie reformami emerytalnymi.

To w dużym stopniu dzięki rozwiniętym systemom zabezpieczenia społecznego ubóstwo i nierówności dochodowe są w państwach członkowskich UE ograniczone. Przeciętnie 15% mieszkańców UE-25 jest zagrożonych ubóstwem, czyli żyje w gospodarstwach domowych, w których dochód na osobę nie osiąga 60% mediany dochodów w kraju. Współczynnik Giniego, będący miarą nierówności rozkładu dochodów, jest na poziomie 28. Także pod tym względem nowe państwa członkowskie nie odbiegają od starych, istnieje natomiast spore zróżnicowanie wewnątrz obu grup krajów.

⁹ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, March 2005, s. 32.*

W wielu krajach rozwiniętych zasadniczej poprawie sytuacji materialnej osób starszych, będącej rezultatem rozwoju powszechnych systemów emerytalnych i zilustrowanego powyżej „zorientowania na starość” całej polityki społecznej, przez kilka dekad po II wojnie światowej towarzyszyło pogarszanie się sytuacji dochodowej rodzin z małymi dziećmi. Zrodziło to tezę o konflikcie pokoleń: roszczenia grupy osób starszych, coraz liczniejszej i stanowiącej coraz większą siłę wyborczą, będą zaspokajane kosztem grupy osób najmłodszych, której liczebność maleje, a która do tego nie głośnie.

G. Esping-Andersen i S. Sarasa¹⁰, analizując wymieniony scenariusz, zwracają uwagę, że o ile pokolenie młodych ma „historycznego pecha”, o tyle pokolenie obecnych emerytów skorzystało z pomyślnych okoliczności historycznych. Obecni emeryci spędzili większość życia zawodowego w okresie gwałtownego wzrostu płac realnych i pełnego zatrudnienia, skorzystali ze znacznego wzrostu emerytur w latach sześćdziesiątych, a w następnym okresie – z rosnącego zwrotu z kapitału. Zatem, dobrobyt współczesnych emerytów nie jest jedynie zasługą publicznych systemów emerytalnych – emeryci mają wysokie dochody zarówno w krajach z „hojnymi”, jak i mniej „hojnymi” publicznymi systemami emerytalnymi. Autorzy uważają, że można uniknąć konfliktu pokoleń, akcentując jednocześnie, że nie istnieje prosta zależność: im lepsze zabezpieczenie emerytalne, tym gorsze zabezpieczenie osób młodszych. Obie grupy są np. dobrze zabezpieczone w Skandynawii, a obie są gorzej zabezpieczone np. w Wielkiej Brytanii. Podstawowy postulat wynika natomiast ze spojrzenia z perspektywy dynamiki pokoleniowej, łączącego dobrobyt dzisiejszych dzieci z dobrobytem jutrzejszych emerytów. Autorzy postulują zatem społeczne inwestycje w najmłodsze pokolenie (eliminację ubóstwa), aby zapewnić mu dobre zabezpieczenie na starość.

Tradycyjnie odrębne fazy życia, tj. edukacja, praca i czas wolny, dziś coraz bardziej się przenikają, następuje indywidualizacja cyklu życia człowieka, normą staje się m.in. kształcenie przez całe życie¹¹. Wzrasta dążenie do wzięcia odpowiedzialności za siebie, zmniejsza się zaś gotowość do solidarności z innymi. Wiąże się to ze spadkiem zaufania do państwa i jego roli w zakresie redystrybucji oraz wzrostem popularności koncepcji neoliberalnych w gospodarce.

Powyższe przemiany są wyzwaniem dla tradycyjnych systemów emerytalnych i wymuszają ich modernizację.

Wraz ze wzrostem liczebności emerytów, „dojrzewaniem” systemów emerytalnych, wzrostem wydatków na emerytury, wzrosło polityczne znaczenie problematyki emerytalnej. Emeryci to potężne lobby wyborcze. Można powiedzieć, że XX w. był świadkiem ewolucji – najpierw systemy emerytalne zależały od polityki, potem polityka zaczęła zależeć od systemów emerytalnych.

¹⁰ G. Esping-Andersen, S. Sarasa, *The Generational Conflict Reconsidered*, Journal of European Social Policy 2002 nr 1, s. 5-21.

¹¹ R. Holzmann, *Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*, Social Protection Discussion Paper Series No 0407, World Bank, Washington D.C. 2004, s. 8.

Jeszcze raz należy podkreślić, że wszystkie wymienione grupy czynników (demograficzne, ekonomiczne, społeczno-polityczne) są ze sobą wzajemnie powiązane. Rozbudowane, repartycyjne systemy emerytalne w Europie, finansowane ze składek od płac, znalazły się w kryzysie głównie ze względu na spadek dzietności i wydłużanie się życia oraz zahamowanie wzrostu płac realnych i zasobów siły roboczej¹².

4. Kierunki zmian na przełomie XX i XXI w.

4.1. Główne kierunki zmian

Podjęmowane reformy emerytalne były odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stają współczesne systemy emerytalne. Dwa podstawowe cele reform to wypłacalność finansowa i indywidualizacja. Wprowadzane zmiany służą głównie osiągnięciu podstawowego celu, jakim jest zapewnienie długookresowej wypłacalności systemów w warunkach starzenia się społeczeństw i zmian na rynku pracy.

Jednocześnie reformy zmierzają do utrzymania adekwatności emerytur, przy czym pierwszeństwo w ramach systemów publicznych przyznaje się jednemu celowi – ochronie przed ubóstwem (zapewnienie minimum). Utrzymanie poziomu życia w coraz większym stopniu mają zapewniać systemy dodatkowe – kapitałowe, prywatne. Z reguły reformy prowadzą do obniżenia wymiaru emerytur publicznych. Do obniżenia adekwatności w celu zapewnienia długookresowej wypłacalności systemów prowadzą m.in.: zmiany formuły emerytalnej, dłuższy okres jako podstawa obliczania emerytury, zmiany w indeksacji.

Wyraźnie umacnia się ubezpieczeniowy charakter systemów emerytalnych, czyli ekwiwalentność składek i emerytur. Dzieje się to poprzez rozwój systemów kapitałowych, NDC¹³, zmiany w systemach repartycyjnych ze zdefiniowanym świadczeniem (wydłużenie okresu, z którego dochody stanowią podstawę emerytury, wydłużenie minimalnego okresu ubezpieczenia, wprowadzenie aktuarialnych obniżek za wcześniejsze przejście na emeryturę itp.).

Za podstawowy warunek zapewnienia adekwatnych i dających się sfinansować emerytur uznaje się opóźnienie momentu przechodzenia na emeryturę. Ma temu służyć wspomniana ekwiwalentność emerytur. Reformy stwarzają także inne zachęty do dłuższej pracy lub, częściej, pozbawiają zachęt do skracania życia zawodowego. Następuje zatem podnoszenie ustawowego i faktycznego wieku emerytalnego.

Wzrasta znaczenie systemów kapitałowych w stosunku do repartycyjnych – zarówno w reformach strukturalnych, wprowadzających obowiązkowo-

¹² J. Myles, P. Pierson, *The Comparative Political Economy of Pension Reform* [w:] *The New Politics of the Welfare State*, pod red. P. Pierson, Oxford University Press, New York, s. 310-311.

¹³ Nowy typ systemu emerytalnego, o którym będzie mowa na s. 45. Skrót pochodzi od angielskich słów *notional defined contribution*.

w fundusze emerytalne, jak i w wielu reformach parametrycznych, obejmujących wsparcie dla rozwoju dobrowolnych funduszy emerytalnych. Ściśle związany jest z tym wzrost znaczenia prywatnie zarządzanych systemów emerytalnych.

Następuje indywidualizacja uprawnień, czego przejawem są: konta indywidualne, NDC, emerytury kapitałowe, samodzielne emerytury dla kobiet, ograniczenia rent rodzinnych. Indywidualizacja jest następstwem wzrostu indywidualistycznych preferencji, postępu globalizacji oraz rozwoju technologii informacyjnej, umożliwiającej prowadzenie indywidualnych kont.

Reformy zwiększają uczestnikom systemu (ubezpieczonym) swobodę wyboru. Równocześnie na ubezpieczonego przerzucone zostaje ryzyko, zarówno w systemach kapitałowych, jak i w repartycyjnych systemach ze zdefiniowaną składką (NDC). Wiele reform odciąża pracodawców, aby zahamować wzrost kosztów pracy w warunkach nasilającej się konkurencji w globalnej gospodarce (niższe składki pracodawców, przejście systemów zakładowych od formuły ze zdefiniowanym świadczeniem do formuły ze zdefiniowaną składką).

Reformy oznaczają przesunięcie zabezpieczenia emerytalnego z sektora publicznego (państwa) do prywatnego (rynku), ale niekoniecznie zmniejszenie łącznych wydatków czy zakresu obowiązkowych systemów. Tym samym zmiany dotyczą bardziej struktury niż skali systemów emerytalnych¹⁴.

4.2. Reformy strukturalne

Podstawowym elementem strukturalnych reform emerytalnych z końca XX w., tworzących wielostopniowe systemy emerytalne¹⁵ było wprowadzenie segmentu kapitałowych funduszy emerytalnych. Ze względu na to, że nie chodziło o tworzenie od podstaw nowych rozwiązań, ale o reformy wcześniej istniejących publicznych repartycyjnych systemów emerytalnych, można w tym przypadku mówić o (częściowej) prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego¹⁶ i o (częściowym) przejściu od repartycji do kapitalizacji¹⁷.

Debata na temat zalet i wad obu metod finansowania systemów emerytalnych, repartycyjnej i kapitałowej, jest tak stara jak zabezpieczenie emerytalne i nie będzie tutaj szczegółowo przypomniana. Z kapitalizacją wiąże się wiele powszechnych przekonań, np. że system emerytalny finansowany kapitałowo jest odporny na starzenie się społeczeństwa lub że kapitalizacja prowadzi do wzrostu oszczędności. W świetle teorii ekonomii i z praktyki

¹⁴ Rozróżnienie – N. Barr, *op. cit.*, s. 2.

¹⁵ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria II, z. 151, Poznań 1997.

¹⁶ K. Müller: *Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003.

¹⁷ W odniesieniu do Ameryki Łacińskiej – por. K. Kołodziejczyk, *Systemy emerytalne w Ameryce Łacińskiej. Od repartycji do kapitalizacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

funkcjonowania różnych systemów emerytalnych wiadomo, że są to mity¹⁸. P.A. Diamond¹⁹ przypomina, że sens zwiększenia zakresu kapitalizacji w stosunku do repartycji polega na zmianie podziału dochodów pomiędzy generacjami: zwiększenie obciążeń obecnej generacji w celu zmniejszenia obciążeń przyszłych generacji.

Podstawowym argumentem za wielofilarowym systemem emerytalnym, łączącym elementy repartycji i kapitalizacji, a także ewentualnie formuły ze zdefiniowanym świadczeniem i zdefiniowaną składką, jest rozłożenie ryzyka²⁰.

Bank Światowy w swoim słynnym raporcie z 1994 r. zdecydowanie opowiadał się za wprowadzeniem obowiązkowego filara funduszy emerytalnych²¹. Oryginalna koncepcja „wielofilarowego systemu emerytalnego” zawarta w tym raporcie obejmowała:

- 1) obowiązkowy repartycyjny system emerytur jednolitych lub uzależnionych od testu środków utrzymania – mający na celu zapobieganie ubóstwu,
- 2) obowiązkowy, prywatnie zarządzany system kapitałowy – zapewniający zastąpienie poprzednich dochodów z pracy,
- 3) dobrowolne kapitałowe rozwiązania – mające na celu uzupełnienie ewentualnych luk w stosunku do poprzednich dochodów.

Ostatnio Bank Światowy opowiada się za rozbudowaną, w stosunku do poprzedniej, propozycją 5-filarowego systemu emerytalnego²². Taki system jest odpowiedzią na zróżnicowane ryzyka różnych grup społecznych, których dotyczy, zgodnie z koncepcją zarządzania ryzykiem społecznym, jednocześnie każdy filar systemu także jest narażony na określone ryzyka – stąd połączenie tych filarów maksymalizuje zabezpieczenie. Filar zerowy jest odpowiedzią na ryzyko ubóstwa życiowego, często wynikającego z minimalnego uczestnictwa w gospodarce formalnej i małej zdolności do zgromadzenia znaczących oszczędności indywidualnych. Pierwszy filar jest odpowiedzią na ryzyko indywidualnej krótkowzroczności (miopia), niskich wynagrodzeń i nieodpowiedniego horyzontu planistycznego wynikającego z niepewności co do trwania życia i ryzyka rynku finansowego. Jako filar finansowany repartycyjnie narażony jest na ryzyko demograficzne i polityczne. Drugi filar, obowiązkowy, jest także odpowiedzią na miopię i może, przy odpowiedniej konstrukcji, lepiej zabezpieczać osobę przed ryzykiem politycznym. Naraża z kolei uczestników na ryzyko rynków finansowych, ryzyko wysokich kosz-

¹⁸ N. Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, International Social Security Review 2002 nr 2, s. 3-36.

¹⁹ P.A. Diamond, *Social Security Reform*, Oxford University Press, Oxford, New York 2002, s. 5-6.

²⁰ A. Lindbeck, M. Persson, *The Gains from Pension Reform*, The Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No 580, Stockholm 2002.

²¹ *Averting the Old Age Crisis...*, op. cit.

²² R. Holzmann, R. Hinz, *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, razem z H. von Gersdorff, I. Gill, G. Impavido, A.R. Musalem, M. Rutkowski, R. Palacios, Y. Sin, K. Subbarao, A. Schwartz, Web Version, 18 February 2005, The World Bank.

tów transakcyjnych i ryzyko demograficzne przy obowiązkowej annuizacji. Trzeci filar jest kompensatą ograniczeń w konstrukcji pozostałych, ale zawiera ryzyko finansowe i agencyjne, związane z prywatnym zarządzaniem aktywami. Zalety powyższej koncepcji wynikają z dywersyfikacji ryzyka²³.

Na różnice między poprzednią (propozycja 3-filarowego systemu) a obecną (propozycja 5-filarowego systemu) koncepcją Banku Światowego składają się dodatkowe elementy, takie jak:

— rozszerzenie listy przyczyn reform – obok presji finansowej i wyzwań demograficznych są to m.in. zmiany społeczne i globalizacja;

— akceptacja zróżnicowanych podejść do reformy: liczby filarów, ich relacji i konkretnych rozwiązań;

— lepsze zrozumienie znaczenia warunków początkowych jako istotnego ograniczenia reform;

— duże zainteresowanie innowacjami poszczególnych krajów w zakresie rozwiązań emerytalnych i ich zastosowań (np. NDC) oraz wspieranie ich²⁴.

Jedno się nie zmieniło w podejściu Banku Światowego: przekonanie o celowości rozszerzenia zakresu finansowania kapitałowego w systemach emerytalnych. Głównym argumentem przemawiającym za tym jest pozytywny wpływ kapitałowych systemów emerytalnych na wzrost produkcji, poprzez podniesienie łącznej stopy oszczędności i poprzez pozytywny wpływ na rozwój rynków finansowych. Kwestia ta jest dyskusyjna. Inne dwie zalety kapitalizacji to lepsza odpowiedź na kwestię starzenia się ludności (głównie dzięki możliwości inwestycji zagranicznych) i wzrost dobrobytu indywidualnego (głównie poprzez zwiększenie zakresu indywidualnego wyboru). Tak więc pożądane jest zwiększenie zakresu kapitalizacji w systemie emerytalnym. Ale obowiązkowy kapitałowy system kont indywidualnych nie ma już być gotowym rozwiązaniem dla wszystkich, tylko punktem odniesienia, „benchmarkiem”, w stosunku do którego będą oceniane koncepcje reform emerytalnych²⁵.

Pierwowzór strukturalnej reformy emerytalnej stworzyło Chile. Reformy takie wprowadziło następnie szereg innych krajów Ameryki Łacińskiej²⁶. W Europie pionierami w tym zakresie były Węgry (1998), Szwecja (1999) i Polska (1999). Następnie reformy strukturalne wprowadziły kolejne kraje w Europie Środkowo-Wschodniej: Bułgaria (2000), Łotwa (2001), Estonia (2002) i Słowacja (2005).

Poszczególne kraje zastosowały różne rozwiązania, szczególnie w dziedzinie zarządzania. Kapitałowy system emerytalny może być różnie zarządzany. W grę wchodzi scentralizowane zarządzanie przez państwo, jak w znanych z Azji (m.in. Singapuru i Malezji) funduszach powierniczych. Ich zaletą są niskie koszty administracyjne, ograniczeniem – brak swobody wyboru zróżnicowanego portfela inwestycyjnego. Tymczasem w reformach emerytalnych dość powszechnie jest dążenie do zapewnienia uczestnikom

²³ Tamże, s. 61-63.

²⁴ Tamże, s. 12-14.

²⁵ Tamże, s. 66-78.

²⁶ K. Kołodziejczyk, *op. cit.*; K. Müller, *op. cit.*

systemu większej swobody wyboru, nawet jeżeli są wątpliwości co do zalet samego wyboru ze względu na ograniczony dostęp do informacji, jaki mają uczestnicy tego skomplikowanego rynku. Swoboda wyboru może być ograniczona, gdy uczestnik może wybrać jedynie spośród określonej liczby portfeli organizowanych przez państwo. Na drugim biegunie jest swobodny wybór spośród ofert dostępnych na prywatnie zorganizowanym rynku. To ostatnie rozwiązanie jest kosztowne²⁷.

4.3. NDC – nowy typ systemu emerytalnego

Jak już wspomniano, NDC to przyjęty w literaturze, a ze względów praktycznych także stosowany w niniejszym opracowaniu, skrót od *notional defined contribution*. Chodzi o nowy typ systemu emerytalnego, wprowadzony po raz pierwszy we Włoszech (1995), następnie na Łotwie (1996), w Kirgistanie (1997), Szwecji (1999), Polsce (1999) i Mongolii (2000). To nowe rozwiązanie wzbudza bardzo duże zainteresowanie w świecie i wiele kolejnych państw rozważa jego wprowadzenie²⁸.

NDC to system emerytalny oparty na finansowaniu repartycyjnym, w którym każdy ubezpieczony ma indywidualne (wirtualne) konto, na którym zapisywane są składki emerytalne płacone przez niego (i ewentualnie jego pracodawcę). Składki zapisywane na koncie są indeksowane, z reguły według wzrostu płac. W momencie nabycia uprawnień emerytalnych emerytura obliczana jest jako iloraz wartości konta i oczekiwanego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę.

W poszczególnych krajach, które wprowadziły NDC, szczegółowe rozwiązania w ramach tego systemu różnią się od siebie. Różnice dotyczą m.in.²⁹:

- sposobu indeksacji składek na indywidualnych kontach (np. podstawą indeksacji we Włoszech jest wzrost PKB, a na Łotwie – wzrost wynagrodzeń),
- dokładnego sposobu obliczania nowej emerytury (np. przyjmowane są różne wartości dalszego trwania życia),
- sposobu waloryzacji wypłacanych emerytur (np. we Włoszech i na Łotwie są one podnoszone według inflacji, a w Kirgistanie nie ma automatycznej waloryzacji),
- zakresu uznawania („kredytowania”) pewnych okresów, za które składki nie były płacone przez ubezpieczonych, ale przez państwo (np. okresy opieki nad dzieckiem),
- sposobu przejścia od starego systemu ze zdefiniowanym świadczeniem do NDC (np. w Polsce jest to kapitał początkowy).

Oczywiście, różnice pomiędzy krajami posiadającymi NDC dotyczą także standardowych rozwiązań w każdym systemie emerytalnym, jak ustawo-

²⁷ P.A. Diamond, *op. cit.*, s. 20-29.

²⁸ Por. *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, pod red. R. Holzmann, P. Palmer, The World Bank, Washington D.C. 2006.

²⁹ J.B. Williamson, *Assessing the Pension Reform Potential of a Notional Defined Contribution Pillar*, *International Social Security Review* 2004 nr 1, s. 47-64.

wy wiek emerytalny czy wielkość składki trafiającej do tego systemu. NDC w każdym kraju jest jednym z elementów (filarów, warstw) systemu emerytalnego – tutaj także rozwiązania są bardzo różne.

W literaturze podnosi się liczne zalety, ale i wady modelu NDC, zarówno w stosunku do tradycyjnego repartycyjnego systemu ze zdefiniowanym świadczeniem, jak i w stosunku do kapitałowego systemu ze zdefiniowaną składką – por. tabela 2.

Tabela 2

Zalety i wady systemu NDC

Zalety NDC względem repartycyjnego systemu ze zdefiniowanym świadczeniem	Wady NDC względem repartycyjnego systemu ze zdefiniowanym świadczeniem
<p>Utrzymanie równowagi między wydatkami na emerytury a wpływami ze składek (utrzymanie poziomu składki)</p> <p>Umożliwienie obniżenia świadczeń</p> <p>Odpowiedź na zmiany demograficzne i zmiany na rynku pracy</p> <p>Zachęty do późniejszego i brak zachęt do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę</p> <p>Poprzez zwiększoną przejrzystość – wyższe polityczne poparcie, większe poczucie własności, postrzeganie systemu jako programu oszczędności</p> <p>Uelastycznienie wieku emerytalnego</p> <p>Mniejsze narażenie na ryzyko polityczne</p>	<p>Nierozwiązywanie problemu stabilności finansowej systemu emerytalnego w krótkim okresie</p> <p>Zwiększenie zróżnicowania wysokości emerytur</p> <p>Niskie emerytury, zwłaszcza osób o niskich zarobkach</p> <p>Niższe emerytury kobiet</p> <p>Mniej określona wysokość emerytur</p> <p>Większe ryzyko przerzuczone na uczestnika systemu</p>
Zalety NDC względem systemu kapitałowego ze zdefiniowaną składką	Wady NDC względem systemu kapitałowego ze zdefiniowaną składką
<p>Zdecydowane ograniczenie problemu kosztów okresu przejściowego</p> <p>Mniejsze ryzyko rynków finansowych</p> <p>Niższe koszty administracyjne</p> <p>Mniejsze ryzyko uczestnika</p>	<p>Nieprzyczynianie się do wzrostu oszczędności; system NDC nie jest źródłem kapitału potrzebnego do wzrostu gospodarczego</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J.B. Williamson, *Assessing the Pension Reform Potential of a Notional Defined Contribution Pillar*, International Social Security Review 2004 nr 1, s. 47-64.

Podstawową zaletą NDC jest to, że zapewnia „automatyczne” dostosowanie systemu emerytalnego do zmieniających się warunków demograficznych czy ekonomicznych. Między innymi pozwala uniknąć kontrowersji związanych z wprowadzeniem „najlepszego rozwiązania” w celu stabilizacji systemu emerytalnego, czyli podniesienia ustawowego wieku emerytalnego. Za istotną zaletę NDC, w porównaniu z systemem kapitałowym, uznaje się brak problemu finansowania okresu przejściowego³⁰.

J.B. Williamson³¹ kończy swoją analizę stwierdzeniem, że NDC to model o ogromnym potencjale. Wprawdzie dotąd wprowadziło go (według stanu na 2004 r.) tylko 6 krajów, ale ich zróżnicowanie wskazuje, w jak różnych warunkach model ten może być uznany za atrakcyjny. Najszerzej analizowane jest to rozwiązanie na przykładzie Szwecji.

NDC jest bardzo pozytywnie oceniane także przez Bank Światowy, tradycyjnie opowiadający się za większym zakresem kapitalizacji. „Niefinansowy system ze zdefiniowaną składką jest atrakcyjny ze względu na swoją prostotę i przejrzystość (*transparency*), bodźce w stosunku do podaży pracy i decyzji o przejściu na emeryturę, dostosowanie do zmieniających się struktur zawodowych i rodzinnych (w tym rozwodów) i automatyczne dostosowanie do wydłużającego się trwania życia”³². Zwraca się wprawdzie uwagę na niebezpieczeństwo suboptymalnych decyzji odnośnie do konkretnych rozwiązań, w sumie jednak „reforma wprowadzająca NDC, jeśli dobrze wykonana, jest najlepszą metodą restrukturyzacji typowego repartycyjnego systemu emerytalnego ze zdefiniowanymi świadczeniami, w ramach wielofilarowej struktury”³³.

Reformy wprowadzające NDC niosą ze sobą pewne ograniczenia, do których zalicza się następujące kwestie³⁴:

— bardziej skomplikowany charakter zmian niż w przypadku zmian parametrycznych i długi okres ich wejścia w życie (np. we Włoszech nowy system wejdzie w pełni w życie do 2040 r.),

— nierozwiązywanie problemu stabilności finansowej w krótkim okresie, w związku z czym wprowadzenie NDC musi być wspierane przez inne przedsięwzięcia – tutaj także przykładem jest system włoski,

— odstępstwa od „sprawiedliwości aktuarnalnej”.

P.A. Diamond³⁵ krytykuje NDC za to, że koszt dostosowania do wydłużającego się trwania życia w 100 procentach ponoszony jest przez świadczeniobiorców (w postaci niższych emerytur) i za to, że najważniejszym celem tego rozwiązania jest utrzymanie poziomu składki.

³⁰ R. Disney, *Public Pension Reform in Europe: Policies, Prospects and Evaluation*, World Economy 2003 nr s. 1440; M. Góra, *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 147.

³¹ J.B. Williamson, *op. cit.*, s. 61.

³² R. Holzmann, R. Hinz, *op. cit.*, s. 104.

³³ Tamże, s. 105.

³⁴ R. Disney, *op. cit.*, s. 1439.

³⁵ P.A. Diamond, *op. cit.*, s. 19.

5. Kierunki dalszej ewolucji

Jakie są zatem możliwe kierunki dalszej ewolucji systemów emerytalnych w Europie? Nie chodzi przy tym o pytanie, jak te systemy powinny się rozwijać, ale o to, jak najprawdopodobniej będą się rozwijały w ciągu najbliższych dziesięcioleci.

Bardzo prawdopodobne jest, że zahamowany zostanie wzrost publicznych wydatków emerytalnych. Za takim kierunkiem rozwoju przemawiają przede wszystkim następujące argumenty:

- rosnące wskaźniki obciążeń demograficznych,
- presja na ograniczanie wydatków publicznych w celu zmniejszenia długu publicznego,
- nasilająca się globalizacja i konkurencja w skali światowej, prowadząca do konieczności ograniczania kosztów pracy.

W większości państw publiczne wydatki emerytalne prawdopodobnie nie będą niższe w stosunku do PKB. Jednak wobec tego, że do 2050 r. dojdzie do podwojenia liczby osób w wieku 65 lat i więcej w stosunku do liczby osób w wieku 15-65 lat, takie same wydatki w relacji do PKB muszą oznaczać zdecydowanie niższe świadczenia. Gdyby nie było innych zmian (np. podwyższenia stopy składki lub podniesienia wieku emerytalnego), podwojenie wskaźnika obciążeń demograficznych musiałoby oznaczać zmniejszenie przeciętnej wysokości emerytury o połowę. W sytuacji gdy jednak inne zmiany, w tym zwłaszcza podniesienie wieku emerytalnego (o czym mowa dalej) są wielce prawdopodobne, obniżki jednostkowych emerytur nie będą aż tak drastyczne.

Spadek wysokości przeciętnych emerytur publicznych może oznaczać, że stopniowo system publiczny ograniczy się do zapewniania minimum utrzymania. Jeśli bowiem przeciętne emerytury publiczne będą coraz niższe w stosunku do stale rosnących dochodów, to coraz bardziej będą pełniły funkcję zabezpieczenia minimum utrzymania, a nie zastąpienia dochodów.

Taki kierunek ewolucji może z kolei prowadzić do jednolitych kwotowo emerytur zaopatrzeniowych. O ile bowiem system ubezpieczeniowy z natury nastawiony jest na zastąpienie dochodów z pracy, o tyle wiązanie wysokości emerytury z dochodami z pracy (czy składką) może mieć słabsze uzasadnienie w przypadku emerytur mających zabezpieczyć jedynie minimum utrzymania.

Ograniczeniu systemu publicznego do zapewniania jedynie minimum utrzymania będzie towarzyszyło przesuwanie funkcji zastąpienia dochodów do systemów dodatkowych: dobrowolnych i kapitałowych. Mimo że w ostatniej dekadzie XX w. wiele państw europejskich (m.in. Polska) wprowadziło obowiązkowe systemy kapitałowe, nie należy się spodziewać dominacji obowiązkowych rozwiązań kapitałowych, np. ich wprowadzenia w starych państwach członkowskich UE. Przeciwno takiemu rozwiązaniu może oddziaływać dążenie do zwiększenia pola indywidualnego wyboru.

Jeśli ewolucja systemów emerytalnych pójdzie wskazaną drogą, będzie to oznaczało powrót do początków zabezpieczenia emerytalnego.

Niezależnie od charakteru systemu emerytalnego, należy oczekiwać podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego. Jest to najlepsze rozwiązanie problemów finansowych systemów emerytalnych. Problemem nie jest to, że ludzie żyją dłużej, ale to, że za wcześnie przechodzą na emeryturę. W latach 1994-2005 przeciętne trwanie życia w 25 państwach członkowskich UE wydłużyło się o 2,4 lata – w przypadku kobiet, i o 3,2 lata – w przypadku mężczyzn. W Polsce w obu przypadkach przeciętne trwanie życia wydłużyło się o 3,3 lata. Za podnoszeniem ustawowego wieku emerytalnego wraz z wydłużaniem się życia człowieka przemawia także to, że ludzie dłużej zachowują sprawność.

Aby jednak podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego przyniosło oczekiwany rezultat, czyli wydłużanie aktywności zawodowej, potrzebne są takie działania, jak: wspieranie zatrudniania osób starszych, inwestowanie w opiekę zdrowotną, promocja zdrowego i aktywnego trybu życia, wspieranie kształcenia ustawicznego, promocja idei aktywnego starzenia się.

Przesłanki prawa do emerytury w starym i nowym systemie

1. Uwagi wstępne

Prezentacja problematyki związanej z prawem do emerytury wymaga odniesienia się do kilku przynajmniej zagadnień ogólniejszych, w tym takich jak ryzyko emerytalne oraz wiek emerytalny. Zacząć jednak wypada od wyjaśnienia tematu (tytułu) opracowania. Brzmi on: „Przesłanki prawa do emerytury w starym i nowym systemie”. Konieczne jest w tym kontekście zwrócenie uwagi na pewne kwestie natury terminologicznej.

Przesłanka to w języku potocznym „okoliczność sprzyjająca realizacji pewnych zamiarów”, „okoliczność sprzyjająca urzeczywistnieniu czegoś”¹. Natomiast „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś”, „wymaganie, żądanie, zastrzeżenie, od spełnienia którego zależy zrealizowanie czegoś” to warunek². Prawo do emerytury zależy nie tyle od okoliczności sprzyjających jego urzeczywistnieniu, ile od spełnienia pewnych ustawowych wymogów niezbędnych do jego powstania (nabycia). Zapewne dlatego o warunkach, a nie o przesłankach nabycia prawa do świadczeń mowa jest w przepisach ubezpieczeniowych.

W odniesieniu do uprawnień emerytalnych ustawodawca posługiwał się, i posługuje nadal, różnymi zwrotami. I tak, ubezpieczonemu (pracownikowi) „emerytura przysługuje” lub „prawo do emerytury przysługuje”, ubezpieczony (pracownik) „nabywa prawo do emerytury”, „ma prawo do emerytury”, „może na swój wniosek przejść na emeryturę” albo „może przejść na emeryturę”. Istotne jest przeto określenie wzajemnych relacji między tymi określeniami. Ma to m.in. znaczenie dla ustalenia warunków nabycia prawa do emerytury, oceny, kiedy prawo to powstaje i czy powstaje ono z mocy prawa, czy na wniosek, a także czy emerytura jest emeryturą w obniżonym wieku, czy emeryturą wcześniejszą. Przejście na emeryturę może nastąpić tylko po nabyciu do niej prawa, a więc wtedy, gdy emerytura lub prawo

¹ Por. *Słownik języka polskiego*, t. II, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1988, s. 1006; *Leksykon PWN*, pod red. Cz. Sojeckiego, Warszawa 1972, s. 957.

² Por. *Słownik języka polskiego*, t. III, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1989, s. 660-661; *Leksykon PWN*, *op. cit.*, s. 1256.

do niej przysługuje³. Skoro tak, to prawo do emerytury przysługuje, czyli nabywa się do niej prawo zawsze po spełnieniu warunków ustawowych, a zatem niezależnie od tego, czy pracownik na nią przejdzie czy nie przejdzie. Przejście na emeryturę jest równoznaczne z uzyskaniem statusu emeryta. Najczęściej wiąże się to z zakończeniem działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia, choć nie zawsze. Przy tym w zasadzie na emeryturę można przejść tylko na wniosek. Wyjątek polegający na ustaleniu z urzędu prawa do emerytury dla osoby pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy potwierdza tę regułę.

Powyższe, z wyłączeniem wspomnianego wyjątku, dotyczy także emerytur wcześniejszych. Nie jest tak, na co być może wskazywałyby potoczne znaczenie terminu „wcześniejszy”, że każda emerytura w wieku niższym niż powszechny jest emeryturą wcześniejszą⁴. Wcześniejszą jest bowiem tylko taka emerytura, do której prawo jest alternatywne do przyszłego prawa do emerytury zwykłej – w wieku powszechnym (ogólnym) lub obniżonym (szczególnym). W takim też sensie jest swego rodzaju przywilejem ubezpieczonego, którego ten jest dysponentem. Może więc dokonać wyboru między uprawnieniami do przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym lub zwykłym. Nie jest natomiast cechą pojęciową emerytury wcześniejszej jej fakultatywność. Każda bowiem emerytura jest fakultatywna w takim znaczeniu, że od woli ubezpieczonego, a nie ustawodawcy lub innego podmiotu, zależy skorzystanie z uprawnienia do tego świadczenia. Inne są także skutki nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku i emerytury wcześniejszej w sferze zatrudnienia. W okresie poprzedzającym nabycie prawa do emerytury wcześniejszej trwałość stosunku pracy nie jest chroniona zakazem wypowiedzenia. Osiągnięcie wcześniejszego wieku emerytalnego (nabycie prawa do wcześniejszej emerytury), w przeciwieństwie do wieku obniżonego (nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku), nie uzasadnia rozwiązania stosunku pracy.

Z podanych względów przedmiotem dalszych rozważań będą nie tyle przesłanki prawa do emerytury, ile warunki nabycia prawa do emerytury.

Można się zgodzić z twierdzeniem, że począwszy od 1 lipca 1954 r.⁵ ryzyko emerytalne jest ryzykiem formalnie (normatywnie) samodzielnym, różnym od niezdolności do pracy (inwalidztwa). Nie zmienia to jednak faktu, że wiek emerytalny jest wiekiem wyznaczającym pewien – choć konwencjo-

³ Szerzej na ten temat B. Wagner, *Niektóre problemy przejścia pracownika na emeryturę*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1972, s. 54 i nast. oraz tejże autorki, *Odprawy emerytalna i rentowa (problemy teoretyczne i praktyczne)* [w:] *Prawo pracy, zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, pod red. B.M. Cwiertniaka, Opole 2001, s. 289 i nast.

⁴ Por. U. Jackowiak, *Wcześniejsze emerytury dla kobiet*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005 nr 11, s. 11. Wydaje się, że tak też pojmuje wiek wcześniejszy J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 132, skoro przeciwstawia emerytury wcześniejsze emeryturom w powszechnym wieku, a za powszechny wiek emerytalny uważa 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet.

⁵ Jest to data wejścia w życie dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1958 r. nr 23, poz. 97 ze zm.).

nalny – próg starości, a w konsekwencji co najmniej częściowej, naturalnej utraty sił i sprawności psychofizycznej. Nie bez kozery przecież w statystyce granicę wieku produkcyjnego, a więc wieku zdolności do pracy, wyznacza ukończenie przez mężczyznę 64, a przez kobietę 59 lat. Nie jest też przypadkiem, że z ukończeniem 44 roku życia rozpoczyna się w życiu zawodowym człowieka okres obniżonej mobilności. Osiągnięcie wieku emerytalnego sprawia, bo sprawić musi, obniżenie zdolności do pracy, a w efekcie zdolności do zarobkowania. Dla takiej właśnie sytuacji wymyślono emeryturę (rentę starczą). I dlatego funkcją tego świadczenia jest ochrona przed skutkami starości, przed wynikającym z procesów biologicznych ograniczeniem aktywności zawodowej, a w efekcie możliwości pozyskiwania środków utrzymania z własnej działalności. Wobec tego sprzeczne z ideą ubezpieczenia na starość jest użycie prawa do emerytury do realizacji innych niż emerytalne celów, np. zagwarantowanie środków utrzymania ubezpieczonym sprawującym osobistą opiekę nad dzieckiem przewlekle chorym lub niepełnosprawnym czy też pracownikom zwalnianym z pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy. Zaspokojenie potrzeb osób pozostających bez pracy, niemających innych środków utrzymania, jest konstytucyjnym zadaniem państwa i powinno być finansowane z budżetów publicznych, a nie z funduszu emerytalnego tworzonego wszak głównie ze składek ubezpieczonych. Dobrze się zatem stało, że ustawodawca – w różnym czasie – zrezygnował z realizacji owych nieemerytalnych celów, wiążąc prawo do emerytury z osiągnięciem wieku emerytalnego. Szkoda, że przez pozostawienie emerytur bez względu na wiek, niekonsekwentnie.

1.1. Prawo do emerytury a zaprzestanie pracy

Nie podzielam poglądu, że „treścią ryzyka emerytalnego jest prawo do zaprzestania pracy i otrzymania w miejsce utraconego zarobku świadczenia z funduszy publicznych”⁶. Taka treść ryzyka emerytalnego byłaby uzasadniona, gdyby warunkiem nabycia prawa do emerytury było rozwiązanie stosunku pracy. Tak jednak nie jest. Tylko wyjątkowo, i to w okresie przejściowym, jednym z warunków nabycia prawa do tego świadczenia było rozwiązanie stosunku pracy. Dotyczy on niektórych osób urodzonych przed 1 stycz-

⁶ Por.: I. Jędrasik-Jankowska, *Ryzyko ubezpieczeniowe [w:] Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, pod red. B. Wagner, Kraków 1996, s. 99 i nast.; także tej autorki, *Treść ryzyka emerytalnego [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Zakamycze 2004, s. 77 oraz *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 2, Warszawa 2006, s. 26 i nast. Pogląd ten zdaje się podzielać K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002 nr 9, s. 10 oraz tegoż autora, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 41 i 140; K. Antonów i M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 131. Jak się wydaje, odmiennego, a przynajmniej częściowo odmiennego zdania są H. Pławucka, *Reforma emerytalna [w:] Wybrane zagadnienia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. U. Jackowiak, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, t. VI, s. 86, pisząc, że ryzykiem emerytalnym jest „dożycie określonego w ustawie wieku, bez względu na jego konsekwencje w sferze zawodowej”, a także J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 129.

nia 1949 r. oraz tych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., które nie wybrały nowego systemu emerytalnego. Warunek rozwiązania stosunku pracy aktualizuje się poza tym w zakresie nabycia prawa do emerytury bez względu na wiek.

Argumentem na rzecz tezy, że ziszczeniem się ryzyka ubezpieczeniowego jest rozwiązanie stosunku pracy, nie może być zawieszenie prawa do emerytury w przypadku niezaprzestania działalności zawodowej. Bezsowna jest kwestia, że nabycie prawa do emerytury następuje *ex lege* z chwilą osiągnięcia co najmniej 60 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę, choć realizacja tego prawa następuje w zasadzie na wniosek. Realizacja prawa do emerytury, czyli skorzystanie z tego prawa, może polegać albo na jego ustaleniu, albo na jego ustaleniu i wypłacie świadczenia. Ewentualne rozwiązanie stosunku pracy jest warunkiem wypłaty emerytury, ale nie nabycia do niej prawa i jego ustalenia. Gdyby treścią ryzyka emerytalnego miało być zaprzestanie pracy, to osoba pozostająca w chwili osiągnięcia wieku emerytalnego poza stosunkiem pracy nie mogłaby warunku tego spełnić, a w rezultacie nabyć prawa do emerytury. Tymczasem zaprzestanie pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego nie stanowi przeszkody w nabyciu prawa do emerytury. Dość wspomnieć świadczenia przedemerytalne czy urlopy górnicze. Jeszcze bardziej spektakularnym przykładem braku związku między prawem do emerytury a rozwiązaniem stosunku pracy jest ustalenie *ex officio* prawa do emerytury dla osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Do postrzegania treści ryzyka emerytalnego jako prawa do zaprzestania pracy nie przekonują też argumenty natury językowej. Osiągnięcie „co najmniej” określonego wieku oznacza „nie wcześniej niż”, „dopiero z osiągnięciem”, „najwcześniej z osiągnięciem” tego wieku. Nie oznacza natomiast ustawowego ustanowienia (potwierdzenia) uprawnienia ubezpieczonego do dalszej pracy, do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Sformułowanie „co najmniej” poprzedza także warunek odnoszący się do stażu emerytalnego. Naprawdę trudno byłoby je interpretować jako uprawnienie pracownika do zatrudnienia dłuższego ponad wymagany.

Nie wydaje się też przekonująca teza, jakoby prawo emerytalne w zakresie określenia ryzyka emerytalnego było skorelowane z prawem pracy. Z prawem pracy skorelowane jest natomiast nabycie prawa do emerytury⁷. Osiągnięcie wieku emerytalnego, a ściślej – nabycie prawa do emerytury, uchyla ochronę trwałości stosunku pracy. Stanowi usprawiedliwioną przyczynę rozwiązania stosunku pracy. Powoduje utratę statusu bezrobotnego. Kontynuowanie zatrudnienia bez przerwy po osiągnięciu wieku emerytalnego nie pozbawia pracownika prawa do emerytury. Powoduje wprawdzie jego zawieszenie, ale nie prowadzi do jego ustania. Także podjęcie zatrudnienia po uprzednim przejściu na emeryturę (rozwiązaniu stosunku pracy) nie ma żadnego znaczenia i wpływu na prawo do emerytury. Może mieć wpływ tylko na wysokość emerytury w obniżonym wieku i bez względu na wiek, i to

⁷ Por. B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2001 nr 3, s. 20 i nast.

przejsiowio – do ukończenia powszechnego (zwykłego) wieku emerytalnego. Poza tym warto podnieść, że zakres podmiotowy ubezpieczenia emerytalnego znacznie wykracza poza ubezpieczenie pracownicze. Nie jest wobec tego uprawnione formułowanie ogólnych wniosków opartych na regulacji odnoszącej się do jednej tylko grupy ubezpieczonych.

Osiągnięcie więc wieku emerytalnego, a nie zaprzestanie pracy po jego osiągnięciu, stanowi ziszczenie się ryzyka emerytalnego. Twierdzenie, że można nabyć prawo do emerytury, mimo że nie zaszło ryzyko emerytalne, jest nie tyle nawet kontrowersyjne, co niekonwencjonalne. Opinii tej nie zmienia, moim zdaniem, konstrukcja jurydyczna prawa do emerytury *in abstracto* oraz *in concreto*.

1.2. Ustalenie wieku emerytalnego

Inną kwestią jest określenie wieku emerytalnego – owego progu starości. Przy ustalaniu tego wieku należy niewątpliwie uwzględnić wiele elementów rozmaitej natury, przede wszystkim poziom cywilizacyjny, w tym postęp medycyny, stan techniki i rozwój technologiczny, ale także czynniki kulturowo-socjologiczne (stosunek do pracy, stosunek do rodziny), geograficzne (klimat, środowisko naturalne), ekonomiczne (zamożność społeczeństwa), demograficzne (struktura wiekowa ludności), w tym również zapotrzebowanie na pracę (kurczenie się tradycyjnych rynków pracy). Wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn utrzymuje się w Polsce od blisko stu lat⁸. Jak się wydaje, uwzględniając jakościową zmianę warunków życia i pracy, wymagałby pewnej korekty. Z drugiej jednak strony owe 65 lat to próg starości nie tylko w prawie (w tym emerytalnym), ale także w naukach medycznych, ekonomicznych i społecznych.

Zgadzam się ze stanowiskiem o potrzebie różnicowania wieku emerytalnego⁹. Płeć nie wydaje się jednak najlepszym, czy mówiąc łagodniej – jednym z najlepszych kryteriów tej dyferencjacji. Dość przywołać średni wiek życia kobiet i mężczyzn w Polsce oraz dłuższą przeciętnie o 8 lat trwałość życia kobiet w porównaniu z długością życia mężczyzn. Nie bez znaczenia dla oceny zasadności obniżenia wieku emerytalnego kobiet jest też statystycznie wyższy poziom wykształcenia, co powinno zwiększać ich szansę na rynku pracy. Warto w tym aspekcie podnieść pewną niekonsekwencję nie tylko twórców prawa, ale przede wszystkim jego interpretatorów. Bo oto obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet nie dyskryminuje mężczyzn, ale dyskryminuje kobiety rozwiązanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia przez nią tego

⁸ Por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz.U. nr 106, poz. 911). Wiek emerytalny mógł być obniżony, jeżeli mężczyzna miał 480, a kobieta 420 miesięcy ubezpieczenia odpowiednio do 60 i 65 lat. Taki sam wiek emerytalny przewidywała ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. nr 51, poz. 396).

⁹ Por. m.in. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, op. cit., s. 31 i 134; U. Jackowiak, *Wczesniejsze emerytury...*, op. cit., s. 11.

obniżonego wieku emerytalnego¹⁰. Pominę przy tym dość ekwilibrystyczne tezy uzasadnienia niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który się tymi sprawami zajmował, np. tę o szybszym zużyciu się kobiet w procesie pracy¹¹. Na pewno jednak usprawiedliwionym kryterium dyferencjacji wieku emerytalnego jest rodzaj wykonywanej pracy i warunki jej świadczenia. Te bowiem bez wątplenia mają wpływ i to bezpośredni na zdrowie człowieka, a w efekcie również na jego zdolność do pracy. W pełni zatem podzielam pogląd o zasadności wprowadzenia elastycznego wieku emerytalnego.

2. Nabycie prawa do emerytury w starym systemie

Przedstawiając problematykę nabycia prawa do emerytury w starym systemie, jako podstawę jej opisu przyjmuję stan prawny obowiązujący 31 grudnia 1998 r., tj. w dniu poprzedzającym wejście w życie ustaw reformujących prawo emerytalne. Podstawowym aktem prawnym w omawianym zakresie była w tym czasie ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z 1982 r.¹² W okresie 16 lat obowiązywania, jej treść została zmieniona w sposób zasadniczy. Począwszy od 1990 r.¹³ zmiany ewoluowały w kierunku ubezpieczeniowego modelu systemu emerytalnego. Dla tego procesu kluczowe znaczenie miała ustawa rewaloryzacyjna z 1991 r.¹⁴ Wprowadziła ona m.in. nowy sposób liczenia okresu zatrudnienia (stażu emerytalnego), inny sposób ustalania podstawy wymiaru emerytury, wzajemną zaliczalność okresów ubezpieczenia z różnych tytułów.

Ustawa zaopatrzeniowa regulowała warunki nabycia prawa do emerytury pracowniczej. Poza zakresem podmiotowym jej regulacji znalazły się niepracownicze grupy zawodowe¹⁵. W odrębny sposób uregulowane

¹⁰ Por. B. Wagner, *Wiek emerytalny...*, op. cit., s. 21 i nast. oraz te same autorki, *Równość w ubezpieczeniach społecznych [w:] Prawo pracy u progu XXI wieku. Stare problemy i wyzwania współczesności*, Białystok 2001, s. 63 i nast.

¹¹ Por. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U.7/87, OTK 1988 z. 7, s. 14.

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. nr 40, poz. 267 ze zm.), zwana dalej ustawą zaopatrzeniową.

¹³ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. nr 36, poz. 206 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 7 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450 ze zm.), zwana dalej ustawą rewaloryzacyjną.

¹⁵ Ustawy z dnia: 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. nr 31, poz. 145 ze zm.), 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz.U. z 1995 r. nr 65, poz. 333 ze zm.), 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz.U. z 1989 r. nr 46, poz. 250 ze zm.), 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz.U. nr 29, poz. 156 ze zm.); dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. nr 27, poz. 135 ze zm.).

zostały ponadto emerytury tzw. służb mundurowych, tradycyjnie objętych systemem zaopatrzeniowym¹⁶. Odrębnie uregulowane było, zresztą od początku jego wprowadzenia, ubezpieczenie rolnicze, wyodrębnione organizacyjnie w 1990 r.¹⁷

Charakteryzując wstępnie i dość ogólnie prawo emerytalne obowiązujące przed 1 stycznia 1999 r. trzeba dodać, że było ono zróżnicowane nie tylko według tytułu ubezpieczenia. Wewnętrznie zróżnicowana była bowiem także regulacja emerytur pracowniczych. Ustawami szczególnymi unormowane były emerytury górnicze i kolejowe. Odmienne od powszechnych warunki nabycia prawa do emerytury przewidziano dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Odstępstwa od ogólnych zasad dotyczących warunków nabycia prawa do emerytury zawierały ustawy regulujące stosunek pracy niektórych grup zawodowych. Przepisy szczególne przewidywały też swoiste zasady nabycia prawa do emerytury ze względów socjalnych, innych niż ziszczenie się ryzyka emerytalnego.

2.1. Emerytury pracownicze

Zgodnie z art. 26 ustawy zaopatrzeniowej, prawo do emerytury nabywał pracownik, który spełniał łącznie dwa warunki: osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz legitymował się stażem zatrudnienia wynoszącym odpowiednio 20 i 25 lat. Ów staż zatrudnienia liczony był przez zsumowanie okresów składkowych, uważanych za składkowe oraz nieskładkowych. Przy tym okresy nieskładkowe uwzględniane były w rozmiarze 1/3 okresów składkowych. Okresy pracy przymusowej wykonywanej na rzecz hitlerowskich Niemiec w okresie II wojny światowej, na obszarze ZSRR w okresie od 17 września 1939 r. do 31 grudnia 1956 r., na rozkaz władz alianckich do 31 grudnia 1945 r., w kopalniach pod ziemią podczas odbywania służby wojskowej w Wojsku Polskim i działalności kombatanckiej wliczane były do stażu ubezpieczeniowego w wymiarze podwójnym, z tym że w rozmiarze nieprzekraczającym 1/3 uwzględnionych okresów składkowych. Gdyby tak obliczony okres zatrudnienia był krótszy od wymaganego do nabycia prawa do emerytury, brakujący okres uzupełniało się okresami ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacano składki, okresami prowadzenia gospodarstwa rolnego przed 1 lipca 1977 r. oraz pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 lat przed 1 stycznia 1983 r.

Prawo do emerytury w obniżonym wieku przysługiwało pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze,

¹⁶ Ustawy z dnia: 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm.), 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Służby Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24).

jeżeli mieli wymagany powszechnie okres ubezpieczenia. Załączniki do rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze¹⁸ zawierały wykazy prac wykonywanych w szczególnych warunkach (wykaz A i wykaz B). Obydwa katalogi liczyły łącznie około 300 pozycji. Obniżony wiek emerytalny ustalony został w zróżnicowanej wysokości w zależności od płci i rodzaju zatrudnienia (40-55 lat dla kobiet i 45-60 lat dla mężczyzn). Zróżnicowany był także wymagany okres zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze (10-20 lat). Okresami pracy uzasadniającymi nabycie prawa do emerytury w obniżonym wieku były tylko te okresy, w których praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze była wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym na danym stanowisku pracy. W odniesieniu do wszystkich niemal osób uprawnionych do emerytury wprowadzono dodatkowe warunki, np. osiągnięcie wieku emerytalnego w okresie zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze albo w ciągu 5 lat od jego ustania, orzeczenie niezdolności do pracy w czasie takiego zatrudnienia lub zatrudnienia, do którego pracownik został skierowany zgodnie z orzeczeniem lekarza.

W obniżonym wieku prawo do emerytury nabywali pracownicy urzędów państwowych i pracownicy samorządowi, jeżeli przyczynami rozwiązania z nimi stosunków pracy były likwidacja urzędu lub jego reorganizacja, uniemożliwiająca dalsze ich zatrudnienie¹⁹. Mianowani nauczyciele akademicki mogli na swój wniosek przejść na emeryturę po ukończeniu przez kobietę 55 lat, jeżeli miała 25-letni okres zatrudnienia i 60 lat przez mężczyznę, jeżeli legitymował się 30-letnim okresem zatrudnienia. Warunkiem dodatkowym było przepracowanie co najmniej 20 lat w szkolnictwie lub instytucjach naukowych²⁰.

Swoistym przypadkiem obniżenia wieku emerytalnego było jego skrócenie o 6 miesięcy za każdy rok przymusowego zatrudnienia żołnierzy zastępczej służby wojskowej w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych²¹. Taka konstrukcja wieku emerytalnego obowiązywała również w odniesieniu do pracy górniczej przy ustalaniu prawa do emerytury innej niż górnicza²². Jakkolwiek wiek

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. nr 8, poz. 43).

¹⁹ Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. nr 86, poz. 953 ze zm.); art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593 ze zm.).

²⁰ Art. 112 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 65, poz. 385), uchylony z dniem 1 września 2007 r.

²¹ Ustawa z dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz.U. z 2001 r. nr 60, poz. 622 ze zm.).

²² Art. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 84, poz. 385 ze zm.).

emerytalny nie został w tych przypadkach określony konkretną liczbą lat życia, biorąc pod uwagę inne warunki nabycia prawa do emerytury (staż emerytalny) logiczny jest wniosek, że były to zawsze emerytury w obniżonym, choć różnym wieku.

Inną „uprzywilejowaną” grupą pracowników były osoby uprawnione do przejścia na emeryturę bez względu na wiek. Takie prawo przysługiwało pracownikom mającym 15-letni okres zatrudnienia, jeżeli nie mogli oni podjąć lub kontynuować zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem szczególnej troski²³. Nauczyciele legitymujący się 30-letnim okresem zatrudnienia, w tym 20-letnim okresem pracy nauczycielskiej oraz nauczyciele szkół, placówek, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich mający 25-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat pracy nauczycielskiej w szkolnictwie specjalnym, mogli przejść na emeryturę bez względu na wiek, po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy²⁴. Z prawa do emerytury bez względu na wiek mogli korzystać także nauczyciele zwolnieni z pracy z powodu likwidacji lub reorganizacji szkoły oraz ci, których stosunki pracy wygasły w związku z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym ze względu na reorganizację szkoły. Emerytura bez względu na wiek przysługiwała górnikom, którzy przez 25 lat wykonywali pracę pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy²⁵. Do okresu pracy uprawniającej do emerytury bez względu na wiek wliczało się okres urlopu górniczego (do 5 lat) oraz bezpośrednio poprzedzone pracą górniczą okresy niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy, w drodze do pracy i z pracy, choroby zawodowej, za które wypłacono wynagrodzenie, zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne, a także inne okresy niezdolności do pracy przypadające w czasie trwania stosunku pracy w wymiarze do 35 dni w roku kalendarzowym.

Stosownie do art. 27 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej kobieta, która miała 30-letni okres ubezpieczenia albo wprawdzie tylko okres wymagany (20 lat), ale była całkowicie niezdolna do pracy, uzyskiwała prawo do emerytury w wieku o 5 lat niższym od wieku powszechnego (zwykłego). Prawo do emerytury w wieku 60 lat przysługiwało mężczyźnie całkowicie niezdolnemu do pracy, który miał wymagany powszechnie staż ubezpieczeniowy. Wcześniejszy wiek emerytalny był więc rekompensowany w obu tych przypadkach stanem zdrowia pracownika (całkowitą niezdolnością do pracy), a w odniesieniu do kobiet również wydłużonym o 10 lat okresem zatrudnienia.

Jak już poprzednio wspominałam, szczególne przepisy regulowały emerytury kolejowe i górnicze. Emerytura kolejowa²⁶ przysługiwała pracow-

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. nr 28, poz. 149 ze zm.).

²⁴ Art. 88 ustawy z dnia 16 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2003 r. nr 118, poz. 1112 ze zm.).

²⁵ Art. 10 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. z 1995 r. nr 30, poz. 154 ze zm.), zwanej dalej ustawą górniczą.

²⁶ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. nr 23, poz. 99 ze zm.), zwana dalej ustawą kolejową.

nikowi kolejowemu, który osiągnął wiek 55 lat kobieta i 60 lat mężczyzna oraz miał okres zatrudnienia wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei. Kolejowy staż pracy obliczany był z uwzględnieniem okresów zatrudnienia na kolei, okresów równorzędnych z okresami zatrudnienia na kolei i okresów zaliczanych do okresów zatrudnienia na kolei. Gdyby pracę na kolei potraktować jako pracę w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, przywileje pracowników kolejowych nie były wygórowane. Tak zresztą zatrudnienie na kolei było normatywnie kwalifikowane, co miało znaczenie przy ustalaniu prawa do emerytury niekolejowej. Emerytury kolejowe ustalały i wypłacały kolejowe jednostki organizacyjne.

O wiele dalej idące były odmienności w regulacji emerytur górniczych. Emerytura górnicza przysługiwała górnikowi, który ukończył 55 lat i miał okres pracy górniczej wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 5 lat pracy górniczej wymienionej w art. 5 ust. 1 ustawy górniczej. Powołany przepis wymieniał 12 rodzajów prac wykonywanych w pełnym lub częściowym wymiarze czasu pracy (np. 20 godzin miesięcznie przez lekarzy i felczerów, połowa dniówek roboczych) na ogół pod ziemią. Jeżeli okres pracy górniczej w łącznym stażu zatrudnienia wynosił co najmniej 15 lat pracy górniczej, wiek emerytalny, niezależnie od płci, wynosił 50 lat. Przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej niektóre okresy pracy pod ziemią oraz w kopalniach siarki i węgla brunatnego zaliczane były w wymiarze półtorakrotnym²⁷. Do okresu pracy górniczej zaliczano także liczne okresy uznawane za okresy równorzędne z okresami zatrudnienia i okresy zaliczane do okresu zatrudnienia w myśl ustawy zaopatrzeniowej.

Poza emeryturami zwykłymi, szczególnymi – w obniżonym i wcześniejszym wieku, znana była ustawodawstwu emerytura w niepełnym wymiarze. Przysługiwała ona wyłącznie pracownikom, którzy osiągnęli zwykły wiek emerytalny, ale nie osiągnęli wymaganych powszechnie okresów zatrudnienia. Warunkiem nabycia prawa do takiej emerytury było osiągnięcie wieku emerytalnego w czasie zatrudnienia lub w okresie równorzędnym z okresem zatrudnienia. Okres zatrudnienia uprawniający do przejścia na niepełną emeryturę wynosił dla kobiet 15, a dla mężczyzn 20 lat.

2.2. Emerytury dla pozapracowniczych grup zawodowych

Odrębne przepisy regulowały emerytury twórców, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osób prowadzących działalność gospodarczą oraz duchownych. W zakresie nabycia

²⁷ Art. 6 ustawy górniczej; rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie określenia niektórych stanowisk pracy górniczej oraz stanowisk pracy zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury lub renty (Dz.U. z 1995 r. nr 2, poz. 8).

prawa do emerytury przepisy odrębne albo odsyłały do regulacji powszechnej (w niewielkim stopniu ją modyfikując), albo regulowały podstawowe warunki, jak wiek i staż emerytalny. I tak np. warunkiem nabycia prawa do emerytury przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą był co najmniej 5-letni okres ubezpieczenia z tego tytułu. Według wszystkich tych przepisów wiek emerytalny został określony na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Do pozapracowniczych grup zawodowych nie miały zatem zastosowania odnoszące się do pracowników zasady przechodzenia na emeryturę wcześniejszą, w obniżonym wieku i bez względu na wiek. Wyjątek dotyczył tylko niektórych twórców, którzy, na zasadach określonych przez Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w porozumieniu z Ministrem Kultury i Sztuki, nabywali prawo do emerytury po osiągnięciu 60 lat przez mężczyznę i 55 lat przez kobietę.

Inwalidzi wojenni i wojskowi²⁸ oraz kombatanci²⁹ będący inwalidami wojennymi i wojskowymi, a także niektóre osoby represjonowane będące inwalidami w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy kombatantkiej, mogli przejść na emeryturę po osiągnięciu przez kobietę 50 lat i mężczyznę 55 lat, jeżeli zostali zaliczeni do I lub II grupy inwalidów, w wieku odpowiednio 55 i 60 lat, gdy byli inwalidami III grupy i mieli wymagany okres zatrudnienia. Kombatanci mogli nadto, na swój wniosek, przejść na emeryturę w wieku 55 lat kobieta i 60 lat mężczyzna. Przepisy o wcześniejszych emeryturach dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów i osób represjonowanych miały zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych, niezależnie od tytułu ubezpieczenia.

*

Jak z dotychczasowych wywodów wynika, prawo emerytalne sprzed 1 stycznia 1999 r. można podzielić na pracownicze i niepracownicze. To pierwsze z kolei – na powszechne (zwykłe) i szczególne. Podzbiór emerytur szczególnych tworzyły emerytury w obniżonym wieku, emerytury wcześniejsze i emerytury bez względu na wiek. Obniżony wiek emerytalny mógł być wiekiem określonym lub nieokreślonym. Do tej drugiej kategorii zaliczam emerytury przysługujące ubezpieczonym w wieku obniżonym o określony czas w zamian za pewien okres pracy np. górniczej lub przymusowo wykonywanej przez żołnierzy zastępczej służby wojskowej. System emerytalny był zatem normatywnie niejednolity, z wyraźnymi preferencjami dla pracowników. Preferencje te dotyczyły głównie możliwości przechodzenia na emeryturę wcześniejszą, w obniżonym wieku i bez względu na wiek.

Pod względem charakteru prawnego system emerytalny był systemem mieszanym, ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowym. Elementy zaopatrzeniowe

²⁸ Art. 21 i art. 41 w zw. z art. 21 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 87 ze zm.).

²⁹ Art. 12 i art. 14 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75 ze zm.), zwanej dalej ustawą kombatantką.

widoczne były zarówno w zakresie nabycia prawa do emerytury (rozbudowany katalog okresów nieskładkowych, zaliczalność niektórych okresów składkowych i nieskładkowych z przelicznikami), jak i wymiaru świadczenia (powszechna socjalna część emerytury liczona od kwoty bazowej, ograniczenie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru).

3. System emerytalny po reformie

Potrzebę reformy prawa emerytalnego uzasadniano różnymi względami – przede wszystkim niewydolnością dotychczasowego systemu repartycyjnego i, ze względu na procesy demograficzne (starzenie się społeczeństwa), brakiem perspektyw poprawy tego stanu rzeczy. Jak się wydaje, ważną, nie zawsze jasno i wprost artykułowaną, bo jednak nieco wstydliwą przyczyną zmiany systemu emerytalnego był zamiar wykreowania czy wzmocnienia tylko powstającego rynku kapitałowego. Trafnie zwraca się w doktrynie uwagę na nieprzypadkową kolejność prac legislacyjnych nad poszczególnymi ustawami reformującymi system i podnosi, że na ostateczny kształt reformy zasadniczy wpływ mieli ekonomiści i finansiści³⁰. Ekonomista też został Pełnomocnikiem Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, a dyrektorem jego Biura – ekspert Banku Światowego, M. Rutkowski. Do dziś głównym medialnym ekspertem w sprawach emerytur z ubezpieczenia społecznego jest prof. M. Góra. Nie byłoby w tym niczego nagannego, gdyby ekonomiczny punkt widzenia twórców reformy emerytalnej nie przesłonił im celów społecznych projektowanego prawa emerytalnego. Zasadnie również wskazuje się na źródło inspiracji reformatorów, którym był raport Banku Światowego, co samo w sobie nie byłoby zdrożne, gdyby rozpoznanie i diagnoza istniejącego w Polsce stanu rzeczy była właściwa³¹. Słusznie w końcu podaje się w wątpliwość społeczny charakter systemu opartego na indywidualnym oszczędzaniu³².

³⁰ Por. U. Kalina-Prasznic, *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1997 nr 9, s. 2 i nast. oraz tejeż autorki, *Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999 nr 1, s. 5; M. Rymsza, *Stan i perspektywy reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1997 nr 12, s. 3-5.

³¹ Por. W. Muszalski, *System emerytalny w koncepcji Banku Światowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999 nr 7-8, s. 12 i nast.

³² Por. m.in. J. Jończyk, *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, Rzeczpospolita z 23 kwietnia 1997; U. Kalina-Prasznic, *Uwagi na temat...*, op. cit., s. 7; K. Antonów, *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999 nr 11, s. 13 oraz tegoż autora, *Prawo do emerytury*, op. cit. s. 49 i 61; M. Rymsza, *Docelowy model ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1998 nr 9, s. 7 oraz *Urynkowienie państwa czy ubezpieczenie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, s. 282; K. Ślebzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, Państwo i Prawo 2001 nr 12, s. 79-80; T. Zieliński, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 15.

Odnosząc się do tematu niniejszego opracowania muszę zastrzec, że przez nowy system emerytalny rozumiem tylko prawo emerytalne dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Odróżniam go od nowej ustawy emerytalnej, która reguluje zarówno ów nowy system, jak i przejściowo system stary, choć częściowo po nowemu. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³³ została uchwalona w pośpiechu. Trudno się więc dziwić, że dotychczas była ona nowelizowana aż 47 razy, a reforma po ośmiu latach od jej wdrożenia nie jest nadal zakończona. Uwzględniam w związku z tym stan prawny obowiązujący 1 stycznia 2007 r., mając świadomość, że może on wkrótce ulec zmianie³⁴.

Warunki nabycia prawa do emerytury zostały zróżnicowane – tradycyjnie już – według płci oraz według daty urodzenia ubezpieczonych. Zasadniczą granicę dyferencjacji stanowią daty 31 grudnia 1948 r. i 31 grudnia 1968 r. Ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. nabywają prawo do emerytury na warunkach dotychczasowych (lub zbliżonych do dotychczasowych), ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1968 r. – na nowych, zreformowanych warunkach. Ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. ustawodawca pozostawił możliwość wyboru systemu³⁵, formułując dla osób, które wybrały system stary pewne dodatkowe warunki nabycia prawa do emerytury. To kryterium dyferencjacji uprawnień emerytalnych spotkało się z krytyką ze strony niektórych autorów³⁶, której nie podzielam. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. w chwili wejścia ustawy emerytalnej w życie miały 50 lat i więcej. Ich prawo do emerytury zostało zatem w znacznym zakresie ukształtowane. Przeniesienie ubezpieczonych z systemu tzw. zdefiniowanego świadczenia do systemu tzw. zdefiniowanej składki mogłoby być co do konstytucyjności zakwestionowane i to, uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, skutecznie³⁷. Z badań i prognoz, a także doświadczeń chilijskich wynika bowiem, że zreformowany system wcale nie musi być dla ubezpieczonych korzystniejszy od poprzed-

³³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną.

³⁴ Por. wywiad z L. Dornem, *Gazeta Prawna* z 21 marca 2007 r., s. 14-15.

³⁵ I. Jedrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne...*, op. cit., s. 17, zakwestionowała poprawność takiego stwierdzenia. Jej zdaniem ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. nie mają możliwości wyboru systemu. Przedmiotem ich wyboru jest tylko podział składki lub skierowanie jej w całości do FUS. Warto jednakże zauważyć, że ów wybór będzie decydujący nie tylko dla sposobu wypłaty emerytury, ale i dla warunków nabycia prawa do emerytury.

³⁶ Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 6 oraz tegoż autora, *Ubezpieczenie emerytalne – stan obecny i widoki na przyszłość*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2005 nr 9.

³⁷ Por. zwłaszcza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 11 lutego 1992 r., K14/91, OTK 1992, cz. I, poz. 7; z 22 sierpnia 1990 r., K7/90 (OTK 1990 z. 7, poz. 5); z 23 listopada 1998 r., SK7/98 (OTK 1998 z. 7, poz. 114). Szerzej na ten temat D. Dzienski, *Ekspektatywy praw emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2004 nr 8, s. 8 i nast.

niego. Nowy system jest obligatoryjny dla ubezpieczonych, którzy 1 stycznia 1999 r. mieli 30 lat i mniej. O dostatecznym ukształtowaniu ich oczekiwań mowy być przeto nie może. Prawo wyboru systemu przyznano ubezpieczonym w przedziale wieku 30-50 lat. W aspekcie ochrony praw nabytych takie rozwiązanie uważam za usprawiedliwione i trafne.

3.1. Prawo do emerytury na dotychczasowych warunkach

Warunki nabycia prawa do emerytury przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. nie uległy w porównaniu z dotychczasowymi zasadniczym zmianom. Zgodnie z art. 27 ustawy emerytalnej, przysługuje im emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, jeżeli mają oni okres ubezpieczenia wynoszący odpowiednio 20 i 25 lat.

W obniżonym o 5 lat w stosunku do powszechnego wieku emerytalnym prawo do emerytury nabywają osoby legitymujące się 20-letnim kobieta i 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym mężczyzna, uprawnione do renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy, wypadku w drodze do pracy i z pracy zaistniałego do 31 grudnia 2002 r. albo choroby zawodowej. Prawo do emerytury na takich warunkach przysługuje także uprawnionym do renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy wykonywaniu pozarolniczej działalności gospodarczej, działalności twórczej lub artystycznej, umowy agencyjnej lub umowy zlecenia oraz duchownym i zakonnikom, którzy stali się niezdolni do pracy w związku z wypadkiem przy wykonywaniu czynności religijnych albo czynności związanych z powierzonymi funkcjami duszpasterskimi lub zakonnymi.

Utrzymano obniżony wiek emerytalny dla pracowników zatrudnionych w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia. Za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze uważa się pracowników siedmiu grup zawodowych, enumeratywnie wyliczonych w art. 32 ust. 3 ustawy emerytalnej. Są to: pracownicy organów kontroli państwowej, organów administracji celnej, pracownicy wykonujący działalność twórczą lub artystyczną, dziennikarze zatrudnieni w redakcjach dzienników, czasopism, w radiu, telewizji oraz w organach prasowych, informacyjnych, publicystycznych albo fotograficznych (objęci układem zbiorowym pracy dziennikarzy), nauczyciele, żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych oraz niektórzy pracownicy jednostek ochrony przeciwpożarowej. Do okresu pracy tego rodzaju nie wlicza się jednak okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W za-

kresie warunków nabycia prawa do emerytury stosuje się przepisy dotychczasowe³⁸.

Prawo do emerytury w obniżonym wieku nabywają pracownicy kolejowi, którzy osiągnęli 55 lat kobieta i 60 lat mężczyzna, jeżeli mają okresy ubezpieczenia odpowiednio 20 i 25 lat, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei. Okresy pracy na parowym, spalinowym lub elektrycznym pojeździe trakcyjnym, w drużynach konduktorskich oraz na stanowiskach manewrowych lub ustawiaczy zalicza się do stażu emerytalnego w rozmiarze 14 miesięcy za każdy pełny rok takiego zatrudnienia.

Osoby ubezpieczone z tytułu działalności twórczej lub artystycznej mają prawo do emerytury na warunkach przewidzianych dla pracowników wykonujących pracę twórczą lub artystyczną. Są zatem traktowani jak osoby zatrudnione w szczególnym charakterze.

Ubezpieczeni legitymujący się stażem emerytalnym 20-letnim kobieta i 25-letnim mężczyzna, którzy mają co najmniej 5-letni okres pracy górniczej mogą przejść na emeryturę w wieku obniżonym o 6 miesięcy za każdy rok pracy górniczej. Okres obniżenia nie może jednak przekraczać 15 lat.

Według art. 29 ustawy emerytalnej, ubezpieczonym z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy (pracownikom) lub osobom, które w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu pozostawali w stosunku pracy przynajmniej przez 6 miesięcy, przysługuje emerytura – kobiecie, jeżeli ma 55 lat i albo 30-letni okres ubezpieczeniowy albo 20-letni okres, gdy jest całkowicie niezdolna do pracy, mężczyźnie zaś, jeśli ukończył 60 lat, legitymuje się 25-letnim okresem ubezpieczenia i jest całkowicie niezdolny do pracy.

Utrzymana została, na warunkach obowiązujących przed 1 stycznia 1999 r., emerytura w niepełnym wymiarze.

Odrębne przepisy regulują warunki nabycia prawa do emerytury przez inwalidów wojennych i wojskowych, żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionych w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu, pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych oraz nauczycieli akademickich (pracowników nauki). Wszyscy oni nabywają prawo do emerytury na warunkach dotychczasowych³⁹.

3.2. Prawo do emerytury w nowym systemie

Jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1968 r. jest osiągnięcie co najmniej 60 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę.

Dla ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przewidziano ustanowienie emerytur pomostowych. Ma je regulować odrębna ustawa. Dotychczas ustawa taka nie zo-

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów powołane w przypisie 18.

³⁹ Por. przepisy powołane w przypisach: 19-21 i 27-28.

stała uchwalona. Do opracowania jej założeń powołano Komisję Ekspertów ds. Uprawnień do Obniżonego Wieku Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub Szczególnym Charakterze, złożoną głównie ze specjalistów medycyny pracy⁴⁰. Według ekspertów, pracą w warunkach szczególnych jest „praca wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy w ekstremalnych warunkach środowiskowych, determinowanych siłami przyrody lub procesami technologicznymi, które mogą powodować trwałe, negatywne skutki zdrowotne dla pracownika i którym nie można zapobiec stosując odpowiednie środki profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej”. Istotą prac wykonywanych w warunkach szczególnych jest to, że występującemu przy ich świadczeniu ryzyku nie można zapobiec i nie można go wyeliminować. Projekt wykazu zawiera 43 rodzaje takich prac. „Praca, przy wykonywaniu której potrzebna jest szczególna sprawność psychofizyczna, której obniżenie spowodowane naturalnym procesem starzenia się uniemożliwia po osiągnięciu określonego wieku wykonywanie tej pracy w sposób zapewniający bezpieczeństwo publiczne” jest pracą w szczególnym charakterze. Praca w szczególnym charakterze może też polegać na bezpośrednim ratowaniu życia w warunkach zagrożenia własnego życia lub zdrowia.

Emerytury pomostowe miałyby być wypłacane z Funduszu Emerytur Pomostowych od ukończenia obniżonego wieku emerytalnego do osiągnięcia wieku powszechnego (zwykłego). Zasadniczy problem tkwi w sposobie tworzenia owego funduszu. Propozycje są w tym zakresie różne. Według jednych składki powinny być finansowane w całości przez pracodawców, wedle innych – przez budżet państwa, jeszcze inni proponują obciążenie nimi funduszu emerytalnego, a więc ubezpieczonych. Pojawiają się również głosy, że Fundusz Emerytur Pomostowych powinien być tworzony z kilku źródeł, np. przez pracodawców i budżet. Wysokość emerytur pomostowych miałyby być ustalana przez pracodawców. Rząd proponuje określenie górnej ich granicy, a związki zawodowe także granicy dolnej. Emerytury pomostowe zostały wyłączone w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Zdaniem Komisji, emerytury pomostowe nie powinny obejmować pracowników zatrudnionych w warunkach szkodliwych dla zdrowia, gdyż „nie można tworzyć nowych rozwiązań legislacyjnych przy założeniu, że przepisy prawa są łamane”. Owymi przepisami prawa, które miałyby być łamane są przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy wprowadzające zaostrzone rygory w odniesieniu do tej kategorii pracowników (art. 220-225 k.p.), w tym normy najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych. Penalizowanym obowiązkiem pracodawcy jest zapewnienie takich warunków pracy, by normy te nie były przekraczane (art. 283 k.p.). Proponuje się, by pracownikom zatrudnionym w warunkach

⁴⁰ Por. P. Lisowski, *Emerytury pomostowe*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 1999 nr 8; J. Stachura, *Wcześniejšie emerytury a emerytury pomostowe*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2000 nr 8, s. 43; B. Sadowska, *Emerytury pomostowe*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych 2002 nr 11, s. 33.

szkodliwych dla zdrowia przyznawać, uzależnione od stażu pracy, wieku i dotychczasowych zarobków, rekompensaty finansowe doliczane do kapitału początkowego. Los emerytur pomostowych nie jest pewny. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴¹ pojawiła się bowiem propozycja skreślenia w art. 24 ust. 2 i 3. A to właśnie te przepisy przewidywały emerytury pomostowe.

W 2005 r. znowelizowano ustawę emerytalną⁴², wprowadzając od 1 stycznia 2007 r. szczególne emerytury dla górników. Warunki nabycia prawa do emerytury górniczej zostały określone w sposób odbiegający, by nie rzucał sprzeczny, nie tylko z ogólną regułą nabywania prawa do tego świadczenia, ale też z założeniami reformy. Nie obniżony wiek emerytalny tego dowodzi, ale zwiążanie prawa do emerytury także lub wyłącznie ze stażem pracy (okresami składkowymi i nieskładkowymi). Obecna regulacja emerytur górniczych jest niemal identyczna z obowiązującą przed 1 stycznia 1999 r. Drobnie zmiany, jak wydłużenie z 5 do 10 lat okresów „kwalifikowanej” pracy górniczej w ogólnym stażu ubezpieczeniowym, oceny tej nie zmieniają. Ustawa emerytalna zawiera katalogi rodzajów pracy i stanowisk, które są pracą górniczą (50c ust. 1), prac równoważnych z pracą górniczą, a także okresów zaliczanych do pracy górniczej (50c ust. 2). Niektóre z nich mają znaczenie w zakresie nabycia prawa do emerytury górniczej, wysokości przeliczników stosowanych przy ustalaniu okresów pracy górniczej zarówno w zakresie emerytur górniczych, jak i innych emerytur. I tak, osoba, która ma okres zatrudnienia wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1, jeżeli nie przystąpiła do otwartego funduszu emerytalnego nabywa prawo do emerytury górniczej po ukończeniu 55 lat. Górnicy legitymujący się 15-letnim okresem zatrudnienia na stanowiskach wymienionych w art. 50c ust. 1, prawo do emerytury górniczej nabywają po ukończeniu 50 lat. Okresy pracy górniczej i pracy równorzędnej z pracą górniczą uwzględnia się w stażu emerytalnym, jeżeli praca ta wykonywana była co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy. Ale niektóre rodzaje prac wykonywanych pod ziemią oraz w kopalniach siarki lub węgla brunatnego zaliczane są do stażu emerytalnego w wymiarze półtorakrotnym (50d ust. 1 i 2). Bez względu na wiek i zajmowane stanowisko, prawo do emerytury przysługuje pracownikom, którzy pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 25 lat, jeżeli nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego (art. 50e ust. 1). Do okresów takiej pracy zalicza się okresy niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodo-

⁴¹ Art. 1 pkt 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 691.

⁴² Art. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (przed rozpatrzeniem stanowiska Senatu)

wej, za które zostało wypłacone wynagrodzenie lub zasiłek chorobowy albo świadczenie rehabilitacyjne oraz przypadające na czas trwania stosunku pracy okresy oddelegowania pracowników do zawodowego pogotowia ratowniczego poprzedzone bezpośrednio pracą górniczą wykonywaną pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 50e ust. 2).

Jakkolwiek tematem opracowania jest nabycie prawa do emerytury, a nie jej wysokość, nie sposób powstrzymać się od uwagi, że preferencje dla górników wyrażają się również w sposobie ustalania wysokości górniczej i powszechnej emerytury. Ustala się ją stosując przeliczniki, które w zależności od rodzaju pracy i stanowiska wynoszą 1,2, 1,4, 1,5 i 1,8. Okres ubezpieczenia obliczony z uwzględnieniem przeliczników nie może przekroczyć 45 lat. Co jednak istotniejsze, ustawodawca powrócił do sposobu liczenia emerytur sprzed 1 stycznia 1999 r. Tym samym górnicy jako jedyna grupa zawodowa (kategoria ubezpieczonych) korzystają z systemu zdefiniowanego świadczenia.

To ustępstwo wobec górników, motywowane politycznie, oceniam bardzo krytycznie. W pełni podzielam pogląd J. Jończyka, że jest to ustępstwo prowadzące do rozmontowania systemu emerytalnego⁴³.

3.3. Prawo do emerytury w okresie przejściowym

Ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., którzy nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego i do 31 grudnia 2007 r. spełnią warunki do przejścia na emeryturę we wcześniejszym lub obniżonym wieku, przewidziane dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., mogą przejść na emeryturę po spełnieniu tych warunków. To rozwiązanie prawne dotyczy pracowników całkowicie niezdolnych do pracy, którzy osiągnęli wiek emerytalny o 5 lat niższy od wymaganego powszechnie, jeżeli mają okresy ubezpieczenia – 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, kobiety legitymujące się 30-letnim stażem ubezpieczeniowym, zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ubezpieczonych z tytułu wykonywania działalności twórczej lub artystycznej, pracowników uprawnionych do emerytury kolejowej oraz ubezpieczonych mających co najmniej 5-letni okres pracy górniczej, lecz niespełniających warunków do nabycia prawa do emerytury górniczej. Ponadto, zgodnie z art. 184 ustawy emerytalnej, urodzeni po 31 grudnia 1948 r. pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ubezpieczeni z tytułu działalności twórczej lub artystycznej, pracownicy mający co najmniej 5-letni okres pracy górniczej oraz pracownicy kolejowi, którzy w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli okres zatrudnienia wymagany w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku oraz okres składkowy i nieskładkowy wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn mogą przejść na emeryturę, jeśli nie przystąpili do otwartego

⁴³ J. Jończyk, *Ubezpieczenie emerytalne – stan obecny...*, op. cit., s. 5.

funduszu emerytalnego i rozwiążą stosunek pracy. Projektuje się jednak skreślenie tego przepisu⁴⁴. Można się domyślać, że skreślenie to pozostaje w związku z dezaktualizacją tej regulacji wobec upływu czasu.

Warunek nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego został ostatnio zmodyfikowany. Na równi z nim traktuje się złożenie wniosku o przekazanie zgromadzonych na rachunku środków, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa⁴⁵.

Prawo do emerytury bez względu na wiek zachowali nauczyciele – do 31 grudnia 2007 r. i górnicy – także po tej dacie.

Okres przejściowy niestety się przedłużył. Miał trwać do 31 grudnia 2006 r. Został przedłużony o rok. Ale już niektóre grupy zawodowe, np. nauczyciele, domagają się dalszego jego wydłużenia.

*

Zgadzam się z tezą, że emerytury bez względu na wiek, a także emerytury w obniżonym wieku pozostają w sprzeczności z przyjętą konstrukcją ryzyka emerytalnego i funkcjami tego świadczenia. Być może należałoby więc rzeczywiście zastosować (wprowadzić) koncepcję niezdolności do pracy ze względu na wysługę, a prawo do emerytury związać konsekwentnie z osiągnięciem wieku emerytalnego⁴⁶. Ustalenie z urzędu prawa do emerytury dla osoby pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy w momencie osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego jest oparte, jak się wydaje, na takiej właśnie konstrukcji (figurze formalnej).

Nie wszystkie jednak krytyczne uwagi podnoszone pod adresem obowiązującego prawa emerytalnego podzielam. Nie jestem zwłaszcza pewna, czy powszechność systemu emerytalnego powinna być rozumiana dosłownie, w kategoriach absolutnych. Dość przywołać historię ubezpieczenia na starość, by uzasadnić wątpliwości w tym zakresie. Było to zawsze ubezpieczenie pracownicze – początkowo wyłącznie, a następnie głównie. Tradycyjnie też służby mundurowe wyłączone były z systemu ubezpieczeniowego i objęte systemem zaopatrzeniowym, co znaczy nie tylko, że emerytury funkcjonariuszy finansowane były nie z funduszu tworzonego ze składek przyszłych świadczeniobiorców, lecz z budżetu, ale również, że ich prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego zostało ukształtowane odmiennie. Przyjęty zakres podmiotowy obowiązującej ustawy nie koliduje z Konstytucją (art. 67 ust. 1), która wprawdzie gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ale w zakresie i w formach określonych ustawą. Dopuszczalność ustawowego określenia swoistych, innych niż ubezpieczeniowa zasad (form) zabezpieczenia emerytalnego nie jest więc niekonstytucyjna i nie wydaje

⁴⁴ Por. art. 1 pkt 4 projektu ustawy powołanego w przypisie 41.

⁴⁵ Ustawa powołana w przypisie 42.

⁴⁶ Por. J. Jończyk, *Dodatkowe zabezpieczenie społeczne na wypadek inwalidztwa i starości*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych 1996 nr 10, s. 10; H. Pławucka, *op. cit.*, s. 84; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, *op. cit.*, s. 40.

się alogiczna⁴⁷. Problem może wobec tego dotyczyć co najwyżej zasadności kryteriów wyłączenia określonej grupy zawodowej z powszechnego systemu emerytalnego, a nie samej możliwości.

O skutkach reformy dla przyszłych emerytów trudno dziś przesądzać. Pojawiają się jednak ostatnio w prasie głosy w dość alarmistycznym tonie⁴⁸. Twierdzi się, że przyszłe emerytury będą o co najmniej 1/4 niższe od emerytur obecnych. Stopa zastąpienia wynosząca dziś 68% ma obniżyć się do 50, a nawet 40%. Zwraca się uwagę na możliwość załamania się systemu ze względu na gwarancję minimalnej emerytury. Do 14 mld zł wzrosło dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co dla budżetu państwa nie jest bez znaczenia. Wskazuje się także na przyczyny organizacyjne (brak informatyzacji) i czynniki demograficzne tej sytuacji. Nawet jednak tacy entuzjaści nowego systemu emerytalnego jak ówczesna pełnomocnik do spraw reformy emerytalnej dr Ewa Lewicka twierdzi dziś, że „Reforma emerytalna jest zagrożona, ponieważ część zasad, które kiedyś przyjęliśmy i do których ludzie się przyzwyczaili, być może będzie nieaktualna. To byłby tak naprawdę rodzaj oszustwa”⁴⁹.

Czyżby więc okazało się, że oparta na doświadczeniach chilijskich, służąca rozwijaniu rynku kapitałowego i marginalizująca znaczenie solidaryzmu społecznego liberalna koncepcja kapitalizmu ludowego przegrała konfrontację z konserwatywnym bismarckowskim modelem polityki społecznej kreującej solidaryzm społeczny?⁵⁰

⁴⁷ Tak twierdzi J. Jończyk, *Ubezpieczenie emerytalne – stan obecny...*, *op. cit.*, s. 3-4.

⁴⁸ Por. A. Dyszel, *Emerytalne oszustwo*, Przegląd z 14 stycznia 2007 r. nr 2, s. 14-15 i wywiad z prof. T. Szumlichem, s. 15-17 oraz tegoż autora, *Emeryci bez emerytur*, Przegląd z dnia 28 stycznia 2007 r. nr 4, s. 14-15; L. Kostrzewski, *Komu wcześniejsza emerytura, komu pomostówka*, Gazeta Wyborcza z 13 marca 2007 r., s. 20-21.

⁴⁹ Cytat pochodzi z Przeglądu z dnia 28 stycznia 2007 r. nr 4.

⁵⁰ Cytowanych określeń i zwrotów użył M. Rymśza, *Stan i perspektywy...*, *op. cit.*, s. 5.

Wysokość świadczeń emerytalnych w starym i nowym systemie

1. Wstęp

Funkcjonujące systemy ubezpieczenia społecznego od ponad wieku stawiają sobie za cel zapewnienie ubezpieczonym dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej. Podstawowym świadczeniem jest emerytura, która w oczekiwaniu zainteresowanych powinna stanowić ekwiwalent utraczonych dochodów.

Na przestrzeni ostatnich lat w wielu państwach podejmowano próby reformowania kosztownego systemu emerytalnego, mające m.in. za zadanie zwrócenie uwagi na konieczność organizowania sobie dodatkowego zabezpieczenia finansowego na czas po przejściu na emeryturę. W Polsce podobna sytuacja ma miejsce od 1999 r., gdy system ubezpieczeń społecznych uległ istotnym przeobrażeniom, w konsekwencji których w najbliższym czasie, tj. od 2009 r., nastąpią zmiany w systemie emerytalnym. Dotychczasowy sposób ustalania emerytur, oparty na metodzie zdefiniowanego świadczenia, przekształci się w system oparty na metodzie zdefiniowanej składki. System, w którym wysokość emerytury zależeć będzie od aktywności zawodowej, przezorności i świadomości ubezpieczonych. Dotychczas wszelkie rozwiązania narzucane przez państwo¹ poddawane były różnym dyskusjom i krytyce. Można przypuszczać, iż grono osób zorientowanych w problematyce przyszłych świadczeń emerytalnych nie jest liczne. Celem niniejszego opracowania jest więc zarysowanie odmienności występujących w starym i nowym systemie emerytalnym, mających wpływ na wysokość emerytur.

2. Emerytura – rodzaje i przesłanki nabycia prawa

Emerytura to świadczenie pieniężne przysługujące po osiągnięciu określonego wieku osobom, które legitymują się odpowiednim okresem ubezpieczenia. Osiągnięcie wieku emerytalnego może być związane z dłu-

¹ P. Zieliński, *Zmiana roli państwa w polskim systemie ubezpieczenia emerytalnego*, Polityka Społeczna 2006 nr 7, s. 1.

goletnią pracą lub inwalidztwem. W klasycznej definicji emerytura nie jest świadczeniem wynikającym ze stanu zdrowia, ale w wielu przypadkach prawo przysługuje także w związku z ustalonym inwalidztwem². Emerytura w systemie ubezpieczenia społecznego, zwana do 1968 r. rentą starczą, jest świadczeniem wynikającym z ryzyka starości i utraty zdolności do pracy z powodu podeszłego wieku³.

W obowiązującym w Polsce systemie, opartym na metodzie zdefiniowanego świadczenia, prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z dniem spełnienia niezbędnych przesłanek, czyli wieku i stażu ubezpieczeniowego. Wiek emerytalny w wielu państwach określony jest na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W ostatnich latach obserwuje się podwyższanie wieku emerytalnego, jak ma to miejsce np. w Danii i Norwegii, gdzie wynosi on 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Wiek emerytalny jest także obniżany, np. w Czechach i wynosi dla mężczyzn 62 lata, a dla kobiet 57-61 lat⁴, we Włoszech zaś 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet⁵.

W Polsce wiek emerytalny ustalono na 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Dotyczy on zarówno obowiązującego systemu, jak i w związku z wprowadzoną od 1 stycznia 1999 r. reformą systemu emerytalnego osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Prawo do emerytury w ustawowym wieku przysługuje mężczyznom po udokumentowaniu co najmniej 25-letniego okresu ubezpieczenia, kobietom zaś po 20-letnim okresie ubezpieczenia. Takie warunki obowiązują od wielu lat i nie ulegają zmianom, mimo że wydłuża się średnia długość trwania życia. Zasady w zakresie ustalania prawa do emerytury w wielu przypadkach powodowały, iż osoba pobierająca rentę z tytułu niezdolności do pracy, mimo osiągnięcia wieku emerytalnego, nie spełniała warunków stażowych do emerytury. Osobom tym od 1 stycznia 2006 r. emeryturę przyznaje się z urzędu, zamiast pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy, po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego przez mężczyznę 65 lat i kobietę 60 lat⁶.

3. Emerytury w obniżonym wieku emerytalnym

Osoby, które mają prawo do renty w związku z wypadkiem przy pracy, w drodze do pracy i z pracy zaistniałym do 31 grudnia 2002 r. albo wskutek choroby zawodowej, mogą przejść na emeryturę. Dotyczy to urodzonych

² Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, PWN, Warszawa 1998, s. 371.

³ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, PWN, Warszawa 2004, s. 173.

⁴ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006, s. 131.

⁵ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne, op. cit.*, s. 137.

⁶ Zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.), zwanej dalej ustawą systemową, z funduszu rentowego finansowane są wypłaty emerytur przyznanych z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobom, które nie mają okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

przed 1 stycznia 1949 r., jeżeli mają niższy o 5 lat wiek emerytalny przy wymaganym podstawowym stażu ubezpieczenia, czyli 60 lat mężczyźni i 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, kobiety odpowiednio: 55 lat i 20 lat.

Na zbliżonych zasadach: mężczyznom w wieku 65 lat i kobietom w wieku 60 lat przyznawane są emerytury po udokumentowaniu niższego stażu ubezpieczeniowego – mężczyzna 20 lat, a kobieta 15 lat. Emerytury te należą do emerytur niepełnych, przysługują bowiem w wyliczonej dla danej osoby wysokości i nie mają gwarancji podwyższenia do emerytury minimalnej.

W latach siedemdziesiątych w Polsce wprowadzone zostały nowe rozwiązania w zakresie świadczeń długoterminowych, tzw. emerytury wcześniejsze, w niższym wieku, przysługujące osobom zatrudnionym w szczególnych warunkach pracy. W późniejszych latach połączono warunki dłuższego okresu zatrudnienia i stanu zdrowia. Szczególnie w latach dziewięćdziesiątych wystąpiły niekorzystne zmiany na rynku pracy, co spowodowało zjawisko masowego przechodzenia na emerytury. Osobom zagrożonym utratą pracy uprawnienie do wcześniejszej emerytury gwarantowało stabilizację życiową.

Obowiązująca ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷ zagwarantowała dla wielu grup zawodowych uprawnienia do emerytur wcześniejszych w zależności od wieku i udokumentowania wymaganego stażu ubezpieczeniowego. Na emeryturę mogą przejść ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. w niższym wieku emerytalnym, lecz z odpowiednio dłuższym albo krótszym stażem ze względu na stan zdrowia. Kobieta może przejść na emeryturę w wieku 55 lat, jeżeli udokumentuje co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy, albo gdy ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy i uznana została za całkowicie niezdolną do pracy. Mężczyzna może korzystać z emerytury wcześniejszej po 60 roku życia i 25-letnim okresie ubezpieczenia, pod warunkiem że został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy.

Obowiązujące do czerwca 2004 r. przepisy uprawniały do emerytury wcześniejszej wyłącznie pracowników⁸. Na tle jednak rozstrzygnięć zapadających w sądach ubezpieczeń społecznych zmieniono zasady przyznawania emerytur, rozciągając je na osoby ubezpieczone, które bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę były pracownikami oraz w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym pozostawały w stosunku pracy przez co najmniej 6 miesięcy, z wyjątkiem osób uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy⁹.

⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną.

⁸ U. Jackowiak, *Wcześniejsze emerytury dla kobiet*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005 nr 11, s. 14.

⁹ K. Antonów, *Zmiana prawa emerytalno-rentowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2004 nr 12, s. 4.

Ustawa emerytalna (w art. 32) określa przesłanki prawa do emerytur dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., które są pracownikami zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Podobne zasady pozostawiono w odniesieniu do osób wykonujących działalność twórczą lub artystyczną, górników i kolejarzy. Aktualne regulacje ustalające możliwość przejścia na emeryturę wcześniejszą dla wielu grup zawodowych określają warunki, przy czym z prawa tego mogą skorzystać osoby, które:

— nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego¹⁰,

— warunki do uzyskania emerytury spełnią do 31 grudnia 2007 r. (pierwotnie do 31 grudnia 2006 r.).

Znaczącym dla wielu osób warunkiem, który już nie obowiązuje, była konieczność rozwiązania umowy o pracę. Zmiana tego zapisu oraz nowela w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych powodują, że uruchomiona może być procedura wystąpienia z otwartego funduszu emerytalnego, co stworzyło przejrzystą i jednoznaczną sytuację, szczególnie dla pracodawców i osób zainteresowanych przejściem na emeryturę wcześniejszą.

4. Emerytura pomostowa

Koncepcja reformowania systemu emerytalnego oparta była m.in. na stopniowym odstępowaniu od przyznawania emerytur wcześniejszych. W to miejsce mogą być przyznawane emerytury pomostowe. Istotny problem dotyczy jednak ustalenia grona osób i wykazu zawodów uprawnionych do takich świadczeń, które miały być wypłacane do uzyskania uprawnień do emerytury w ustawowym wieku emerytalnym¹¹.

Emeryturę pomostową definiuje art. 24 ustawy emerytalnej, który stanowi, że dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. za-

¹⁰ Fundusze emerytalne zrzeszone w Izbie Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych do końca 2006 r. unieważniały umowy zawarte z otwartymi funduszami emerytalnymi na podstawie zawartego porozumienia z osobami, które nie zostały poinformowane o skutkach przystąpienia do OFE, gdy zawierały umowę. Nowelizacja ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o organizacji i funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych (Dz.U. nr 17, poz. 95) zobowiązuje ZUS do podjęcia czynności związanych z wykreśleniem z OFE, jeżeli jedyną okolicznością uniemożliwiającą przejście na emeryturę jest przynależność do OFE.

¹¹ M. Żukowski, na podstawie rozwiązań bułgarskich wskazuje, iż „specyfiką bułgarską” jest to, że niektóre grupy objęte są obowiązkowo zakładowymi funduszami emerytalnymi. Te nowe instytucje, prowadzone przez prywatne firmy, wystartowały w styczniu 2000 r. Wyłącznie pracodawcy zobowiązani są do opłacania składki: 12% za pracowników pierwszej kategorii, 7% za pracowników drugiej kategorii. Zakładowe fundusze emerytalne mają za zadanie sfinansowanie wcześniejszych emerytur dla osób pracujących w szczególnie trudnych warunkach, zob. M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006, s. 113.

trudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze z wyjątkiem:

- osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. mających prawo do emerytury wcześniejszej,
- górników,
- kolejarzy,
- nauczycieli, którzy nabędą prawo do emerytury do 31 grudnia 2007 r. przysługujące emerytura pomostowa, czyli świadczenie otrzymywane w okresie od spełnienia warunków do osiągnięcia wieku emerytalnego¹².

Powołana przez rząd specjalna komisja ekspertów ma za zadanie ustalenie grup zawodowych uprawnionych do emerytur pomostowych¹³. „Wbrew wcześniejszym zapowiedziom, rząd nie przekazał do konsultacji partnerom społecznym założeń emerytur pomostowych. Zamiast tego do Sejmu trafi wkrótce kolejny projekt wprowadzający specjalne emerytury dla kolejarzy”¹⁴.

Obok wykazu grup zawodowych uprawnionych do emerytury pomostowej, istotny problem sprawia ustalenie źródeł finansowania tych emerytur, a także kosztów, jakie pracodawcy będą ponosili w związku z koniecznością zagwarantowania prawa do emerytur pomostowych (lub innych rodzajów świadczeń) dla pracowników¹⁵.

Emerytury w każdym systemie stanowią największy udział w wydatkach. W wielu państwach podejmowane są działania zmierzające do wydłużania wieku emerytalnego. Polska należy do państw o niższym wieku przejścia na emeryturę. Dane zamieszczone w tabeli 1 wskazują m.in., jak duży udział wśród osób pobierających emerytury stanowią osoby pobierające emerytury przed podstawowym wiekiem emerytalnym. Wśród mężczyzn pobierających emerytury przed 65 rokiem życia było w 2003 r. 400 tys. osób, co stanowi udział w 25,74%, w 2004 r. 402 tys., czyli 24,89% i w 2005 r. 392 tys., tj. 23,93%. Nieco wyższe wskaźniki występują wśród kobiet, odpowiednio: w 2003 r. 548 tys. – 25,97%, w 2004 r. 622 tys. – 27,57% a w 2005 r. – 677 tys. osób, co stanowi 28,65%. Wyniki te potwierdzają, iż osoby uprawnione do emerytur wcześniejszych korzystają z tych świadczeń w szerokim zakresie, z tendencją rosnącą w grupie kobiet. Warto także dodać, iż wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Polska ma jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia (44,3%) i współczynnik aktywności zawodowej (54,7%)¹⁶.

¹² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne – teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 235.

¹³ *Długa lista wczesnych emerytów. Przywilej także dla budowlańców i treserów*, Gazeta Wyborcza z 14 kwietnia 2006 r.

¹⁴ B. Wiktorowska, *Specjalne przywileje zamiast pomostówek*, Gazeta Prawna z 14 marca 2007 r., s. 13.

¹⁵ M. Olszewska, *Emerytura pomostowa zastąpi emeryturę wcześniejszą*, Zeszyty Naukowe Akademii Świętokrzyskiej w Kielcach filia w Piotrkowie Tryb. (oddany do publikacji).

¹⁶ Rocznik Statystyczny Województw, *Wybrane zagadnienia o regionach w krajach UE*, GUS, Warszawa 2005, s. 666-679.

Tabela 1

**Osoby pobierające emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
według płci w latach 2003-2005**

Wiek	2003			2004			2005		
	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety
	w tys.								
Ogółem	3 664	1 554	2 110	3 871	1 615	2 256	4 001	1 638	2 363
54 i mniej	149	72	77	147	75	72	141	75	66
55-59	524	53	471	607	57	550	673	62	611
60-64	736	275	461	743	270	473	731	255	476
65-69	892	447	445	922	463	459	925	461	464
70-74	684	363	321	717	377	340	736	381	355
75-79	403	207	196	435	226	209	465	243	222
80 i więcej	276	137	139	300	147	153	330	161	169

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* za lata 2004-2006.

5. Staż ubezpieczeniowy

Zasady obowiązujące do 1991 r. w zakresie stażu ubezpieczeniowego wprowadziły podział na okresy zatrudnienia, równorzędne z okresami zatrudnienia i okresy zaliczane do okresów zatrudnienia. Do okresów zatrudnienia należały okresy pozostawania w stosunku pracy, w czasie których pobierane było wynagrodzenie, albo osoba otrzymywała świadczenie w związku z chorobą, macierzyństwem lub opieką.

Druga grupa – okresy równorzędne z okresem zatrudnienia – charakteryzowała się wykonywaniem pracy, ale na innej podstawie niż umowa o pracę. Należały do niej m.in. okresy urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych dla matek z tytułu opieki nad małymi dziećmi. Charakterystyczne było traktowanie tych okresów pod względem skutków prawnych tak samo jak okresów zatrudnienia¹⁷.

Inna konstrukcja obowiązywała w zakresie okresów zaliczanych do okresów zatrudnienia. Nie miały one samodzielnego znaczenia prawnego, mogły bowiem stanowić jedynie uzupełnienie wymienionych okresów zatrudnienia i równorzędnych z okresami zatrudnienia.

¹⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 1, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 97.

Istotne zmiany nastąpiły od 1992 r., gdy zaczęła obowiązywać nowa ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent¹⁸. Odtąd w obowiązującym stanie prawnym prawo do emerytury i jej wysokość zależą od okresów ubezpieczenia, które wynikają z okresów, za które opłacono składki, oraz od okresów pozaubezpieczeniowych. Zmianie uległa kwalifikacja okresów zatrudnienia, okresów równorzędnych i zaliczanych do okresów zatrudnienia, która sprowadza się do podziału na okresy składkowe i nieskładkowe. W konsekwencji świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego przysługują nie tylko w zamian za opłaconą składkę, ale także za inne okresy. Przykładem okresów składkowych (art. 6) są okresy ubezpieczenia, okresy służby wojskowej w Wojsku Polskim oraz okresy jej równorzędne albo okresy zastępczych form tej służby, okresy działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także zaliczane do okresów pracy po ustaniu zatrudnienia, jeżeli za okresy te na podstawie Kodeksu pracy zostało wypłacone wynagrodzenie lub odszkodowanie. Ponadto, okresy za które opłacono składkę od objęcia ubezpieczeniem różnych grup zawodowych, a także okresy wykonywania pracy przed obowiązkowym ubezpieczeniem (np. twórcy, adwokaci czy osoby prowadzące działalność gospodarczą).

Do drugiej grupy przypisano wiele okresów nieskładkowych (art. 7), do których należą np. okresy: pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłacane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, pobierania renty chorobowej po ustaniu zatrudnienia w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa obowiązującego w danym zawodzie lub po ustaniu obowiązku ubezpieczenia społecznego z innego tytułu, okresy nauki w szkole wyższej na jednym kierunku, pod warunkiem ukończenia tej nauki w wymiarze określonym dla danych studiów, urlopy wychowawcze czy okresy pobierania zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego.

Podział na okresy składkowe i nieskładkowe w rzeczywistości jest inny, nie wszystkie bowiem okresy poprzedzone są składką na ubezpieczenie emerytalne¹⁹. Podział wymusza także stosowanie zasady proporcji okresów. Nabycie prawa do emerytury wymaga udokumentowania całego przebiegu ubezpieczenia, ale udział okresów nieskładkowych nie może być większy niż 1/3 okresów składkowych. Wątpliwości w sprawach np. równoczesnego zatrudnienia i pobierania nauki w szkole wyższej skutkują tym, że zawsze korzystniejsze będzie przyjęcie okresów składkowych.

Do okresów warunkujących prawo do emerytury zaliczane są także okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki²⁰, przypadające przed 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia, a także przypadające przed 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku ży-

¹⁸ Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450 ze zm.).

¹⁹ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne...*, op. cit., s. 97-98.

²⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1997 r. nr 7, poz. 24 ze zm.).

cia. Stanowią one uzupełnienie okresów ubezpieczenia, ale tylko w zakresie niezbędnym do ustalenia prawa do emerytury.

Aby okresy ubezpieczenia mogły być uwzględnione, muszą być poprzędzone zgłoszeniem do ubezpieczenia i opłaceniem składki na ubezpieczenie społeczne. Zasady te obowiązują wyłącznie w odniesieniu do osób, które samodzielnie opłacają składkę za siebie, nie mają natomiast zastosowania w stosunku do pracowników zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego. Pracownik nie ponosi zatem odpowiedzialności za zaniechanie pracodawcy, który w wymaganym terminie albo w ogóle nie opłacił składki na ubezpieczenie. Mimo zaistnienia takich sytuacji, okresy zatrudnienia zalicza się do okresów składkowych.

6. Podstawa wymiaru emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia

Zasady związane z uzyskaniem prawa i wysokością świadczeń emerytalnych, formuła obliczania emerytury oraz określenie wysokości świadczenia minimalnego wynikają z szeregu ustawowych regulacji. W systemie zdefiniowanego świadczenia na wysokość emerytury mają wpływ okresy składkowe i nieskładkowe, podstawa wymiaru emerytury i kwota bazowa.

W przeszłości do podstawy wymiaru emerytury przyjmowano wynagrodzenia lub podstawę wymiaru składek za różne okresy. Przed wprowadzeniem reformy emerytalnej do podstawy wymiaru emerytury przyjmowano zwaloryzowaną kwotę wynagrodzenia lub dochodu stanowiącą podstawę wymiaru składek z kolejnych trzech lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat kalendarzowych, jeżeli wniosek o świadczenie został złożony do 31 grudnia 1992 r. Złożenie wniosku o emeryturę w następnych latach skutkowało wydłużeniem odpowiednio okresu podstawy wymiaru oraz okresu ostatnich lat wybranych przez ubezpieczonego. W ten sposób stopniowo maksymalny okres podstawy wymiaru mógł być przyjęty z okresu 10 lat kalendarzowych z ostatnich 19 lat, jeżeli wniosek zgłoszony był w 1999 r.

Aktualne zasady w zakresie ustalania podstawy wymiaru emerytury określają, że jest to przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne z okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę. Podstawa wymiaru zwiększana jest o wypłacone świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, zasiłki i stypendia wypłacane osobom bezrobotnym, a także wartość rekompensaty pieniężnej przewidzianej dla pracowników sfery budżetowej.

Na wniosek osoby ubiegającej się o przyznanie emerytury, podstawa wymiaru może być przyjęta z 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu.

Z relacji stosunku podstawy wymiaru składek do przeciętnego wynagrodzenia w kraju wylicza się średnią arytmetyczną, która stanowi wskaź-

nik wysokości podstawy wymiaru emerytury. Ustalony wskaźnik podlega ograniczeniu do 250%, co oznacza, że osoby osiągające w czasie aktywności zawodowej wyższe dochody opłacały składkę na ubezpieczenie od kwot, które nie mają w rzeczywistości wpływu na wysokość świadczenia. „Wcześniej argumentowano, że brak limitu dla składki tworzy barierę rozwoju indywidualnych oszczędności oraz hamuje rozwój ubezpieczeń na życie”²¹.

Mechanizm ograniczenia podstawy wymiary składek na ubezpieczenie emerytalne wprowadzono z dniem 1 stycznia 1999 r. wraz z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Rozwiązanie to wydaje się sprawiedliwsze, bowiem poprzednie ograniczenia dotyczące wyłącznie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury oznaczały przekazywanie składek na ubezpieczenie przez osoby, które w świadczeniu emerytalnym nie miały uwzględnionej części osiągniętych dochodów.

Roczna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy²². Stosując trzydziestokrotność prognozowanego wynagrodzenia a nie wynagrodzenie faktyczne po zakończeniu roku, warto zwrócić uwagę na wysokości górnych podstaw od 1999 r. w zestawieniu z przeciętnym wynagrodzeniem przyjmowanym do ustalenia indywidualnego wskaźnika podstawy wymiaru emerytury.

Tabela 2

Relacja prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia do faktycznego wynagrodzenia za lata 1999-2007

Rok	Prognozowane 30-krotne przeciętne wynagrodzenie (w zł)	Faktyczne przeciętne wynagrodzenie (w zł)	Udział wynagrodzenia prognozowanego w faktycznym (w %)
1999	50 375,00	51 202,20	98,34
2000	54 780,00	57 714,30	94,92
2001	62 940,00	61 855,50	101,75
2002	64 620,00	63 996,30	100,97
2003	65 850,00	66 044,10	99,71
2004	68 700,00	68 687,10	100,02
2005	72 690,00	71 408,70	101,79
2006	73 560,00	74 316,90	98,98
2007	78 480,00	x	x

Źródło: Opracowanie własne.

²¹ S. Golinowska, *Wdrażanie nowego systemu emerytalnego [w:] Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 85.

²² Art. 19. ust. 1 ustawy systemowej.

Z tabeli 2 wynika, iż w latach 1999, 2000, 2003 i 2006 przyjęta do podstawy ustalania składki na ubezpieczenie emerytalne trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia była niższa od rzeczywistego wynagrodzenia. Dla osób, które podstawę wymiaru emerytury będą miały przyjętą z tych lat może to oznaczać, że mimo wysokich dochodów, od których opłacały składki, nie będą miały maksymalnej podstawy wymiaru emerytury. W pozostałych latach kwota przeciętnego wynagrodzenia była niższa od prognozowanej trzydziestokrotności.

7. Ustalanie wysokości emerytury

W systemie zdefiniowanego świadczenia wysokość emerytury, niezależnie od jej rodzaju (ustawowa lub wcześniejsza), ustalana jest w taki sam sposób. Emerytura od 1992 r. składa się z dwóch części – stałej, równej dla wszystkich, która wynosi 24% kwoty bazowej²³. Kwota bazowa to 100% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenie społeczne, wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁴, w poprzednim roku kalendarzowym. Kwota ta ustalana jest corocznie i obowiązuje w okresie od 1 marca każdego roku kalendarzowego do końca lutego następnego roku kalendarzowego. Druga część, indywidualna, zależy od liczby posiadanych okresów składkowych i nieskładkowych²⁵. Przyjęte przeliczniki wynoszą odpowiednio: dla okresów składkowych 1,3% za każdy rok i dla okresów nieskładkowych po 0,7% za każdy rok. Dodatkowo, jak wspomniano wcześniej, na prawo do emerytury ma wpływ proporcja okresów ubezpieczenia, bowiem okresy nieskładkowe mogą być przyjęte tylko w wymiarze nie wyższym niż 1/3 okresów składkowych, suma zaś okresów ma wpływ na wysokość świadczenia. Ustalona w ten sposób emerytura nie może być niższa od kwoty minimalnej emerytury, z wyjątkiem osób, które mają prawo do emerytury po krótszym okresie ubezpieczenia (kobiety co najmniej 15 lat, a mężczyźni co najmniej 20 lat).

Wysokość przeciętnego miesięcznego świadczenia emerytalno-rentowego w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia od 2003 r. ma tendencję spadkową. Dla porównania w latach do 2003 r. przeciętne świadczenie w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia rosło. Wzrost relacji między przeciętnymi świadczeniami emerytalno-rentowymi a przeciętnym wynagrodzeniem przyczynia się do pogarszania salda Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁶. Na obniżenie relacji może mieć wpływ wiele przyczyn, wśród których wymienić należy np. krótsze okresy ubezpieczenia, niższe podstawy wymiaru składek, a w konsekwencji podstawy wymiaru emerytury, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy czy większy udział okresów nieskładkowych w przebiegu ubezpieczenia.

²³ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, op. cit., s. 373.

²⁴ Art.16 ustawy systemowej.

²⁵ Art. 19 i 19a ustawy emerytalnej.

²⁶ A. Chłoń-Domińczak, *Nowy system emerytalny. Co dotychczas i co dalej?* [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, pod red. S. Golinowskiej i M. Boni, Raporty CASE 2006 nr 65, s. 145.

Tabela 3

Przeciętna miesięczna wysokość emerytury w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	2000	2002	2003	2004	2005
Przeciętna miesięczna emerytura i renta (w zł)	875,46	1039,34	1092,43	1140,92	1170,74
Relacja do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (w %):					
— emerytury i renty	55,7	59,7	60,2	60,0	59,7
— emerytury	63,7	67,7	68,1	67,7	66,6
Przeciętna miesięczna emerytura (w zł)	1000,07	1177,34	1237,53	1288,59	1305,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* 2004-2006: 2004 r. tabl. 2(196), s. 273-274; 2005 r. tabl. 2(199), s. 274-276; 2006 r. tabl. 2(200), s. 276-277.

Tabela 4

Osoby pobierające emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według wysokości świadczeń

Wysokość świadczenia brutto (w zł)	Pobierający emerytury w marcu 2003 r.		Pobierający emerytury w marcu 2004 r.		Pobierający emerytury w marcu 2005 r.	
	w tys.	w odsetkach	w tys.	w odsetkach	w tys.	w odsetkach
Ogółem	3552,4	100,00	735,8	100,00	3913,1	100,0
500,00 i mniej	10,7	0,3	11,2	0,3	11,7	0,3
500,01- 600,00	206,1	5,8	184,1	4,9	179,0	4,6
600,01- 700,00	220,2	6,2	150,1	4,1	144,8	3,7
700,01- 800,00	309,0	8,7	332,5	8,9	319,5	8,1
800,01-1000,00	788,6	22,2	786,4	21,0	797,5	20,4
1000,01-1200,00	699,8	19,8	747,7	20,0	785,2	20,1
1200,01-1400,00	476,0	13,5	530,5	14,2	567,8	14,5
1400,01-1600,00	280,7	7,9	332,5	8,9	363,9	9,3
1600,01-1800,00	163,4	4,6	198,0	5,3	219,3	5,6
1800,01-2000,00	106,6	3,0	123,7	3,3	140,9	3,6
2000,01-2200,00	81,7	2,3	89,5	2,4	101,8	2,6
2200,01-2400,00	74,6	2,1	78,5	2,1	86,0	2,2
2400,01-2600,00	56,8	1,6	63,5	1,7	74,3	1,9
2600,01-2800,00	78,2	2,2	48,3	1,3	50,9	1,3
2800,01-3000,00	x	x	29,8	0,8	35,3	0,9
3000,01-3200,00	x	x	18,3	0,5	19,5	0,5
3200,01 i więcej	x	x	11,2	0,3	15,7	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* za lata 2004-2006: 2004 r. tabl. 5(199), 2005 r. tabl. 5(202), s. 279, 2006 r. tabl. 5(203), s. 281.

Wysokość świadczeń emerytalnych ulega zmianom w wyniku różnych okoliczności. Zmienia się kwota bazowa, osoby pobierające świadczenie podlegając jednocześnie ubezpieczeniu mają przeliczane świadczenie, a także na skutek waloryzacji świadczeń. Charakterystyczne jest, że w analizowanych miesiącach lat 2003-2005 najczęściej osób pobierało emerytury w przedziale od 800 do 1000 zł. Natomiast udział osób pobierających emerytury w kwocie do 500,00 zł w analizowanych miesiącach utrzymywał się na zbliżonym poziomie (0,3%). Można także przyjąć, iż wśród osób z niższym świadczeniem większy udział stanowią kobiety, w stosunku do których zastosowany przywilej wcześniejszego wieku emerytalnego i automatycznie krótszego okresu składkowego i nieskładkowego skutkuje niższą wysokością świadczenia.

8. Emerytura w nowym systemie

Zapoczątkowane w 1999 r. zmiany w zakresie ubezpieczeń społecznych i systemu emerytalnego w zdecydowanym stopniu wpływają na świadczenia emerytalne. Reformy systemowe wprowadziły nowe zasady w zakresie funkcjonowania świadczeń długoterminowych, których realizacja, wprawdzie dla niewielkiej grupy osób, rozpocznie się już w 2009 r.

Od stycznia 1999 r. osoby przebywające w ubezpieczeniu społecznym, podlegając ubezpieczeniom społecznym obowiązkowo lub dobrowolnie, uczestniczą w kilku formach tego ubezpieczenia. Każda z osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. miała możliwość przystąpienia do II filaru ubezpieczenia emerytalnego, natomiast osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r. i osoby rozpoczynające aktywność zawodową włączone są w II filar obowiązkowo. Liczba członków otwartych funduszy emerytalnych według stanu na 31 grudnia 2005 r. wynosiła 11 720 737, z tego mężczyzn było 5 506 364 i 6 214 373 kobiet. Osób urodzonych w latach 1948-1968 było 4 260 301, a w latach 1969-1978 – 4 640 091, pozostali członkowie w liczbie 2 820 345 to osoby urodzone po 1978 r.²⁷

W nowym systemie emerytalnym emerytura dla znacznej grupy osób wypłacana będzie przez dwie instytucje: istniejący Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zakłady emerytalne (brak regulacji), obok których działać będą instytucje wypłacające świadczenia w ramach III filaru, czyli w ramach pracowniczych programów emerytalnych²⁸, indywidualnych kont emerytalnych²⁹ i innych form zabezpieczenia indywidualnego.

Dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. emerytura przysługuje po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego dla kobiet 60 lat i mężczyzn co najmniej

²⁷ *Rocznik Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2005*, KNUiFE, tab. 2.1. *Podstawowe wielkości opisujące rynek OFE*, s. 250.

²⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. nr 116, poz. 1207 ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. nr 116, poz. 1205 ze zm.).

65 lat, z wyjątkiem osób, które mogą korzystać z emerytur wcześniejszych, pod warunkiem że nie są członkami otwartych funduszy emerytalnych.

Emerytura wypłacana z I filaru zależeć będzie od podstawy obliczenia, czyli kwot składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zapisanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje emerytura, a także od zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Emerytura stanowić będzie równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

Sposób ustalenia emerytury w nowym systemie oparty jest na metodzie zdefiniowanej składki. Dla osób ubezpieczonych oznacza to, iż wymiar świadczenia emerytalnego w części realizowanej przez ZUS zależy wyłącznie od sumy składek zgromadzonych na koncie tej osoby w ramach I filaru. Niewątpliwie na wysokość emerytury dodatnio wpływać będą dłuższe okresy opłacania składek. Warto dodać, że „żaden system emerytalny nie jest w stanie zagwarantować emerytom nawet ochrony realnej wartości świadczeń, jeśli sztywny jest wiek przechodzenia na emeryturę a zasadniczo wydłuża się średnia długość trwania życia”³¹. Jest to zdecydowane odstępienie od obowiązującego sposobu ustalania emerytury opartej na zdefiniowanym świadczeniu, czyli ustalenie zasad wyliczania emerytury.

W korzystniejszej sytuacji będą zatem osoby osiągające wyższe dochody, które w dłuższym czasie gromadziły składki na ubezpieczenie emerytalne. Wprowadzony w 1999 r. system ubezpieczeń społecznych wymusza podejmowanie indywidualnych decyzji dotyczących sposobów i zakresu wykorzystania dostępnych form zabezpieczenia na starość³¹. Świadczenia emerytalne będą ściśle uzależnione od zgromadzonych przez ubezpieczonego środków.

Osoby przebywające w ubezpieczeniu przed 1999 r. nie posiadają jednolitej informacji o stanie podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Sposób prowadzenia rozliczeń zakładów pracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych do 1999 r. nie przewidywał indywidualnego ewidencjonowania składek i podstaw wymiaru.

W celu zapewnienia jednolitości wprowadzono pojęcie kapitału początkowego, który ustalany jest dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., jeżeli przed tą datą składki na ubezpieczenie społeczne opłacali sami lub płacili je ich pracodawcy. Kapitał początkowy w każdym przypadku zostanie ustalony na dzień 1 stycznia 1999 r., z uwzględnieniem waloryzacji. Wysokość kapitału początkowego zależy od okresów aktywności zawodowej, czyli okresów składkowych i nieskładkowych oraz od wysokości dochodów osoby z wybranych lat w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w kraju oraz od kwoty bazowej, która dla wszystkich osób jest jednakowa i wynosi 1220,89 zł.

³⁰ R. Bugaj, *Ubezpieczenia społeczne – propozycje korekty reformy*, Gospodarka Narodowa 2004 nr 3, s. 11.

³¹ M. Rószkiewicz, *Percepcja systemu ubezpieczeń społecznych a postawy wobec zabezpieczenia własnej starości*, Gospodarka Narodowa 2003 nr 3, s. 35.

Do obliczenia kapitału początkowego przyjęto takie same zasady w zakresie proporcji okresów składkowych i nieskładkowych oraz wysokości przeliczników za te lata. Podstawa wymiaru zależy od wyboru osoby zainteresowanej. Mogą być zatem przyjęte dochody z kolejnych 10 lat kalendarzowych, dowolnie wybranych z okresu od 1 stycznia 1980 r. do 31 grudnia 1998 r., albo zarobki z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu ubezpieczenia danej osoby. Oprócz części emerytury wynikającej z okresów składkowych i nieskładkowych, jest również jednakowa część (24%) kwoty bazowej, czyli 293,01 zł (24% z kwoty 1220,80 zł). Kapitał początkowy stanowi równowartość kwoty hipotetycznej emerytury ustalonej na 1 stycznia 1999 r. pomnożonej przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone na 1 stycznia 1999 r.

Emerytura przyznana na wniosek osoby urodzonej po 31 grudnia 1948 r., z wyjątkiem ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę wcześniejszą, kolejową lub górniczą, jeżeli osoby te nie były członkami OFE i osiągną wiek uprawniający do emerytury po 2008 r., będzie mieszanką starego i nowego systemu³². Oznacza to, że część emerytury wyliczana będzie na podstawie zasad obowiązujących w systemie zdefiniowanego świadczenia, druga zaś część w systemie zdefiniowanej składki. Proporcje w poszczególnych latach są następujące: w 2009 r. emerytura wypłacana będzie w proporcjach 80% i 20%, w 2010 r. 70% i 30%, w 2011 r. 55% i 45%, w 2012 r. 35% i 65%, w 2013 r. 20% i 80%.

Taki sposób wyliczania emerytury przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wniosek osoby zainteresowanej ma na celu dokonanie wyboru wariantu najkorzystniejszego dla świadczeniobiorcy. Po 2013 r. emerytury wyliczane będą wyłącznie na podstawie składki na ubezpieczenie emerytalne, a dla osób które były objęte ubezpieczeniem przed 1 stycznia 1999 r., z uwzględnieniem ustalonego kapitału początkowego.

9. Podsumowanie

Emerytura jest świadczeniem, którego źródła finansowania mogą występować w różnych formach. Powszechnie jednak są emerytury wypłacane ze środków pochodzących od osób ubezpieczonych, pracodawców oraz innych instytucji. Problem finansowania emerytur jako świadczeń, które stanowią największy udział w wydatkach instytucji ubezpieczeniowych, nabiera istotnego znaczenia w sytuacji niekorzystnych warunków demograficznych, wysokiego poziomu bezrobocia i niskiej aktywności zawodowej.

Próby reformowania systemów emerytalnych, szczególnie te, które zmierzają do ograniczenia korzystnych dla osób zainteresowanych rozwiązań, nie zyskują aprobaty społeczeństwa. W Polsce od wielu lat wprowadzone zostały, obok emerytur przysługujących po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego, emerytury wcześniejsze, czyli świadczenia, do których prawo mają osoby

³² A. Wiktorow, *Przyszłość systemu emerytalnego. Problemy do rozwiązania* [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, pod red. S. Golinowskiej i M. Boni, Raporty CASE 2006 nr 65, s. 155.

w niższym wieku i z reguły z dłuższym stażem ubezpieczeniowym. Sposób wyliczania wszystkich emerytur jest taki sam, oparty na podstawie wymiaru, stażu ubezpieczeniowym i kwocie bazowej. Nie ma zatem dla wielu osób motywacji wykonywania zatrudnienia powyżej „uprzywilejowanego” wieku. Dodatkowym czynnikiem jest zagwarantowanie prawa do minimalnego świadczenia.

Emerytura w nowym systemie ustalana będzie w inny sposób, tylko na podstawie składki opłacanej przez osobę ubezpieczoną, czasem przez inne instytucje, np. ze środków samorządu, gdy osoba pobiera świadczenie pielęgnacyjne, albo np. za okres zasiłku macierzyńskiego. Niezależnie jednak od źródeł finansowania, emerytura będzie kwotą wyliczoną wyłącznie na podstawie zgromadzonych środków na indywidualnym koncie w ZUS.

Dla osób, które są członkami otwartych funduszy emerytalnych, druga część emerytury będzie pochodziła z zakładów emerytalnych, które do dnia dzisiejszego jeszcze nie funkcjonują. Ponieważ kwoty składek na ubezpieczenie są pochodną w wielu przypadkach najniższych bądź minimalnych podstaw, można spodziewać się, że kwoty emerytur wypłacane w nowym systemie emerytalnym mogą być niższe od kwot świadczeń aktualnie wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowym zabezpieczeniem zatem dla wielu osób są rozwiązania wprowadzone w ramach III filaru ubezpieczeń, w rozmaitych formach proponowane przez wiele instytucji finansowych.

Bibliografia

- Antonów K., *Zmiana prawa emerytalno-rentowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2004 nr 12.
- Bugaj R., *Ubezpieczenia społeczne – propozycje korekty reformy*, Gospodarka Narodowa 2004 nr 3.
- Długa lista wczesnych emerytów. Przywilej także dla budowlanców i treserów*, Gazeta Wyborcza z 14 marca 2007.
- Golinowska S., Boni M. (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE 2006 nr 65.
- Jackowiak U., *Wcześniejse emerytury dla kobiet*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005 nr 11.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kolarska-Bobińska L. (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, PWN, Warszawa 2004.
- Olszewska M., *Emerytura pomostowa zastąpi emeryturę wcześniejszą*, Zeszyty Naukowe Akademii Świętokrzyskiej, filia w Piotrkowie Tryb. (praca oddana do publikacji).
- Rószkiewicz M., *Percepcja systemu ubezpieczeń społecznych a postawy wobec zabezpieczenia własnej starości*, Gospodarka Narodowa 2003 nr 3.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, PWN, Warszawa 1998.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne – teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005.
- Wiktorowska B., *Specjalne przywileje zamiast pomostówek*, Gazeta Prawna z 14 marca 2007 r.
- Zieliński P., *Zmiana roli państwa w polskim systemie ubezpieczenia emerytalnego*, Polityka Społeczna 2006 nr 7.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006.

Emerytura z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego

1. Stosunek członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym

Ocena prawa do emerytury z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego jest nierozzerwalnie związana z charakterem prawnym stosunku członkostwa¹, czyli więzi prawnej łączącej ubezpieczonego – członka otwartego funduszu emerytalnego (OFE) z funduszem emerytalnym – osobą prawną wykonującą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych², zwanej dalej ustawą systemową) polegające na gromadzeniu środków pieniężnych i ich lokowaniu, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszy po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego (art. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³, zwanej dalej ustawą o funduszach emerytalnych). Stosunek ten, obowiązkowy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. (art. 111 ust. 1 ustawy systemowej)⁴, realizuje zasadę powszechności ubezpieczeń społecznych. Inaczej jednak niż w publicznej części ubezpieczenia emerytalnego, powstaje nie z mocy samego prawa, lecz w wyniku zawarcia umowy z OFE w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia⁵ (art. 39 ust. 1 ustawy systemowej w zw. z art. 36 ust. 4 tej ustawy). Umowa ta pozostaje w sferze prawa ubezpieczeń społecznych, choć w swej konstrukcji oparta jest na rozwiązaniach

¹ Szerzej na ten temat A. Jabłoński, *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Kraków 2004, s. 190 i nast.

² Tekst jednolity ustawy opublikowano w: Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.

³ Tekst jednolity ustawy opublikowano w: Dz.U. z 2004 r. nr 159, poz. 1667 ze zm.

⁴ Do końca 1999 r. z prawa do przystąpienia do OFE mogły również skorzystać osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. (art. 111 ust. 3 ustawy systemowej).

⁵ W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku ubezpieczony – po bezskutecznym wzywaniu go do zawarcia umowy – podlega procedurze wyznaczenia funduszu emerytalnego przez ZUS w drodze losowania, w wyniku którego uzyskuje on członkostwo w OFE. Na mocy art. 81 ust. 9 ustawy o funduszach emerytalnych, fundusz emerytalny ma obowiązek potwierdzenia wylosowanemu członkowi warunków członkostwa na piśmie. Uzyskanie członkostwa może nastąpić również w drodze otwarcia rachunku (art. 81 ust. 6 pkt 2 ustawy o funduszach emerytalnych w zw. z art. 128 ust. 1, art. 129, art. 131 ust. 3 i art. 132 ust. 3 tej ustawy).

cywilnoprawnych znanych zarówno umowie na życie i dożycie w ramach osobowych ubezpieczeń gospodarczych, jak i uczestnictwu w funduszu inwestycyjnym.

Występują tu jednak istotne odrębności, do których przede wszystkim zaliczyć trzeba przymus członkostwa w OFE, który jest wprawdzie łągodzony uprawnieniem członka do wypowiedzenia umowy (art. 84 ustawy o funduszach emerytalnych), ale wyłącznie w celu zawarcia nowej umowy oraz brak możliwości rozporządzania środkami zgromadzonymi na rachunku *inter vivos* (art. 107 ust. 1 tej ustawy). Fundusz emerytalny nie może też odmówić zawarcia umowy (art. 81 ust. 2). W tym przypadku nie dochodzi więc, co jest praktykowane w ubezpieczeniach na życie⁶, ani do oceny ryzyka (*underwritingu*) np. z punktu widzenia stanu zdrowia ubezpieczonego, ani do tzw. selekcji ryzyka, czyli stawiania barier przed ubezpieczeniem z uwagi na indywidualne predyspozycje psychofizyczne ubezpieczonych (gwarantuje się równy dostęp do OFE wszystkim ubezpieczonym). Negatywnych skutków dla osób uprawnionych do wypłaty środków po zmarłym członku OFE (art. 82 ustawy o funduszach emerytalnych) nie wywołuje również jego śmierć, która nastąpiła w wyniku zajścia określonych zdarzeń (np. wojny, uprawiania niebezpiecznych sportów), zawnionego postępowania (np. popełnienia umyślnego przestępstwa, kierowania pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości) lub popełnienia samobójstwa w pierwszych dwóch latach członkostwa (por. art. 833 k.c.). Spory pomiędzy członkami OFE a OFE lub ich organami nie są poddane kognicji sądów cywilnych, lecz podlegają sądom ubezpieczeń społecznych (art. 90). W końcu ze względu na szczególną ochronę interesów członków OFE ustanowiono – nieznaną na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych – gwarancję pokrycia niedoboru w funduszu emerytalnym, a członków OFE wyposażono w uprawnienie do złożenia skargi na fundusz do organu nadzoru (art. 205 ust. 1 ustawy o funduszach emerytalnych).

Umowa z OFE nie jest zatem ani odmianą umowy ubezpieczenia na życie, ani nie odwzorowuje relacji pomiędzy uczestnikiem funduszu inwestycyjnego a tym funduszem. Jest to swoista (nienazwana, adhezyjna i konsensualna) umowa prawa ubezpieczeń społecznych⁷, do której mają zastosowanie pojęcia i konstrukcje prawa cywilnego, zwłaszcza w zakresie wad oświadczeń woli, równorzędności stron czy zobowiązaniowego charakteru członkostwa w OFE. Względnie równorzędna pozycja prawna stron nie do-

⁶ Na temat oceny ryzyka w ubezpieczeniach na życie zob. np. E. Stroiński, *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2003, s. 419 i nast.

⁷ Twierdzą tak również: A. Jabłoński, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 202; T. Bińczyska-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 66; W. Sanetra, *W sprawie natury prawnej umowy z otwartym funduszem emerytalnym*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 1999 nr 10, s. 2; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 134. Odmiennego zdania są: I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 2, Warszawa 2006, s. 77; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 229; A. Chróścicki, *Fundusze inwestycyjne i emerytalne*, Warszawa 1998, s. 265.

znaje osłabienia, pomimo że została ukształtowana w przeważającej mierze przepisami *ius cogens* (np. obowiązek członkostwa w OFE, zakaz dysponowania środkami na rachunku), z których nie wynika jednak władztwo (nadzędność) jednej strony nad drugą, co jest charakterystyczne dla stosunków administracyjnych (jak w relacji organ rentowy – płatnik); jest to natomiast przejaw omnipotencji ustawodawcy w unormowaniu poszczególnych elementów stosunku członkostwa. Mamy tu także do czynienia z charakterystyczną dla cywilnoprawnej metody regulacji wzajemnością praw i obowiązków podmiotów stosunku członkostwa. Z jednej więc strony fundusz emerytalny zobowiązuje się do świadczenia usług określonego rodzaju (osiągania pożytków prawa z działalności inwestycyjnej w celu podnoszenia poziomu aktywów OFE, tj. zwiększania wartości jednostek rozrachunkowych będących podstawą przyszłych emerytur), a z drugiej strony członkowie OFE za prowadzenie tej działalności ponoszą opłaty, określone w ustawie o funduszach emerytalnych i statutach funduszy, są informowani o jej wynikach i stanie środków na rachunku (art. 191 ust. 1) oraz mają prawo do wypłaty środków zgromadzonych na rachunku po osiągnięciu wieku emerytalnego, tzn. przeniesienia tych środków do instytucji wypłacającej świadczenia z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego (art. 111 ust. 1).

Wobec powyższego, stosunek członkostwa w OFE należy postrzegać jako jeden z licznych stosunków prawa ubezpieczeń (czy szerzej zabezpieczeń)⁸ społecznych zachodzących pomiędzy wieloma podmiotami (ubezpieczony, płatnik, ZUS, OFE, a od 2009 r. instytucje wypłacające emerytury) w różnych fazach ubezpieczenia (gwarancyjnej lub realizacyjnej), dotyczących różnego przedmiotu (podlegania ubezpieczeniu, finansowania i wypłaty świadczeń) oraz charakteryzujących się zróżnicowanym charakterem prawnym (zbliżonym do administracyjnoprawnego, zobowiązaniowego czy o mieszanym charakterze). Według powyższej klasyfikacji relacja pomiędzy członkiem OFE a OFE zachodzi w gwarancyjnej fazie ubezpieczenia emerytalnego (tj. przed ziszczeniem się ryzyka), dotyczy podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i finansowania świadczeń (tj. gromadzenia i inwestowania składek emerytalnych) i w dużym stopniu podlega cywilnoprawnej metodzie regulacji prawnej. Jednak w związku z tym, że w prawie ubezpieczeń społecznych występuje zjawisko wielości i współzależności niejednorodnych stosunków prawnych, decydującym kryterium wyodrębnienia tej gałęzi prawa nie jest metoda, lecz przedmiot regulacji, czyli rodzaj stosunków społecznych regulowanych prawem. W omawianym przypadku stosunki te wiążą się z ochroną ubezpieczonych przed ziszczeniem się ryzyka socjalnego i po zejściu niepewnego i niekorzystnego stanu faktycznego, ujemnie wpływającego na zdolność do pracy zarobkowej lub ograniczającego albo powodującego utratę stałych źródeł utrzymania. W tym kontekście należy też widzieć stosunek członkostwa w OFE, którego charakter prawny – niezależnie od

⁸ W szerszym kontekście prawa zabezpieczenia społecznego stosunek członkostwa w OFE zdaje się widzieć J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 103-104, a tezę tę rozwija A. Jabłoński, *Charakter prawny...*, *op. cit.*, s. 202 i nast.

wpływu instytucjonalnych rozwiązań prawa cywilnego – determinowany jest przez przedmiot prawa ubezpieczeń społecznych. Podsumowując, można zatem wyrazić końcową, zasadniczo aprobowaną w piśmiennictwie⁹ konkluzję, iż stosunek członkostwa w OFE jest zobowiązaniowym stosunkiem prawa ubezpieczeń (zabezpieczeń) społecznych.

2. Składka do otwartego funduszu emerytalnego

Pełna ocena prawa do emerytury z prywatnego segmentu ubezpieczenia emerytalnego wymaga również zbadania charakteru prawnego części składki emerytalnej (7,3% podstawy wymiaru) przekazywanej przez ZUS do OFE. Jest to tym bardziej istotne, że w tym obszarze, jak chyba w żadnym innym, nagromadziło się wiele nieporozumień, nieprawdziwych czy uproszczonych sądów wywołujących w szerokich rzeszach ubezpieczonych fałszywe przekonanie o rzeczywistej funkcji kapitałowego systemu emerytalnego.

Wyjaśnienia w tym przedmiocie należy zacząć od stwierdzenia, że składka nie powinna być utożsamiana z podatkiem, mimo zbieżności niektórych cech pojęciowych obu świadczeń pieniężnych (wynikających z ustawy, przymusowych, bezzwrotnych). Istota odrębności tych instytucji sprowadza się do zakresu podmiotowego składki (co do zasady świadczeniobiorcy składki nie płacą), jej celowości (finansowanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych) i przeznaczenia (pozostawanie w dyspozycji instytucji ubezpieczeniowej) oraz odpłatności i wzajemności (prawo do świadczenia, choć nie w ujęciu ekwiwalentnym, przysługuje w zamian za opłacaną składkę). Podatek ma szerszy zakres podmiotowy (dotyczy także świadczeniobiorców), a jego opłacanie nie wiąże się ani z finansowaniem ściśle określonej dziedziny zadań państwa (brak tu cechy celowości – o jego rozdysponowaniu przesądzają polityczne decyzje parlamentu), ani nie daje bezpośredniego tytułu prawnego do ubiegania się o jakiegokolwiek świadczenie (nieodpłatność)¹⁰.

Drugie nieporozumienie dotyczy traktowania składki emerytalnej trafiającej do OFE jak wkładu w banku, co wpływa na błędne przekonanie o oszczędnościowym charakterze nowego systemu emerytalnego¹¹. Tym-

⁹ Por. A. Jabłoński, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 219; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne...*, op. cit., s. 99-100; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie...*, op. cit., s. 259; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty ubezpieczenia społecznego [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 280.

¹⁰ Szerzej zob. K. Antonów, *Finansowe aspekty ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002 nr 11, s. 3-4; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie...*, op. cit., s. 106 i nast.

¹¹ Por. M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 102 i 183; K. Słebzak, *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 146; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie...*, op. cit., s. 55 i 100; w pewnym stopniu też R. Pacud, *Oczekiwanie prawne...*, op. cit., s. 113-116, posługując się pojęciem „wkładu emerytalnego”. Na ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalnego zwracają natomiast uwagę J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit., s. 109; A. Jabłoński, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 212 i autor niniejszego opracowania w monografii *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 126-127.

czasem – inaczej niż w przypadku oszczędzania – przynależność do OFE jest obowiązkowa, wypłata świadczeń gwarantowana przez skarb państwa (art. 180 ustawy o funduszach emerytalnych), fundusz emerytalny nie ma zdolności upadłościowej¹², a członkowie OFE nie mogą rozporządzać środkami zgromadzonymi na rachunku (wierzycelność niezbywalna *inter vivos*), nie podlegają one egzekucji (art. 108 tej ustawy) oraz nie stosuje się do nich wprost przepisów Kodeksu cywilnego o dziedziczeniu. Powszechnie jednak wyrażane jest przekonanie, że środki gromadzone na rachunkach w OFE są prywatną własnością ich członków, choć z prawnego punktu widzenia składka jest ceną gwarancji ubezpieczeniowej. Wobec czego członkowie OFE stają się wierzycielami funduszy z tytułu opłacanych składek, do których tracą prawo własności w zamian za nabycie prawa majątkowego wobec OFE. Treścią tego prawa jest możliwość żądania wypłaty (przeniesienia) środków zgromadzonych na rachunku wraz ze wszystkimi pożytkami po osiągnięciu wieku emerytalnego do instytucji, z której otrzymywać będą świadczenie na starość¹³. Tak więc – zamiast przepisów prawa cywilnego o dziedziczeniu – w prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego stosuje się instytucję podziału środków w razie śmierci członka OFE (art. 131-132 ustawy o funduszach emerytalnych)¹⁴, na podstawie której, jeśli w chwili śmierci członek OFE pozostawał w związku małżeńskim objętym wspólnością ustawową, połowa środków zgromadzonych na rachunku w OFE przekazywana jest na rachunek byłego małżonka, a reszta podlega rozdysponowaniu (wypłacie bezpośredniej – jednorazowej lub w ratach) wedle wskazania zmarłego, zawartego w umowie z funduszem¹⁵; w razie braku (niewskazania) uprawnionych środki te wchodzą do spadku.

Przyjęta koncepcja wykorzystania środków emerytalnych w razie śmierci członka OFE z jednej strony wiąże się z dokonaniem ustawowego przysporzenia na rzecz byłego małżonka w postaci zwiększenia liczby i wartości jednostek rozrachunkowych na jego rachunku w OFE (solidarność rodzinnej wspólnoty ryzyka), z drugiej zaś strony, umożliwiając bezpośrednią wypłatę połowy środków, spełnia funkcję swoistej renty rodzinnej pobieranej z prywatnego segmentu emerytalnego dla członków rodziny zmarłego członka OFE, tym bardziej że wysokość renty rodzinnej z ubezpieczenia ren-

¹² Dopuszczalna jest natomiast likwidacja OFE na warunkach art. 71 ustawy o funduszach emerytalnych, czyli przeniesienia jego aktywów do innego funduszu.

¹³ Taki pogląd prezentują T. Bińczycza-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia...*, *op. cit.*, s. 66; A. Jabłoński, *Charakter prawny...*, *op. cit.*, s. 191-192; K. Ślebzak, *Prawo do emerytury...*, *op. cit.*, s. 147-148; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne...*, *op. cit.*, s. 108-109. W tym kierunku zmierzają również M. Góra, *System emerytalny*, *op. cit.*, s. 121-122.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Górecki, *Podział składek emerytalnych w otwartym funduszu emerytalnym po śmierci członka*, Państwo i Prawo 2001 z. 1; K. Antonów, *Sytuacja prawna środków emerytalnych w razie śmierci uprawnionego do emerytury*, Państwo i Prawo 2001, z. 3; R. Pacud, *Czynności prawne rozporządzające prawem do wkładu emerytalnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2003 nr 1; A. Jabłoński, *Prawo do dysponowania środkami zgromadzonymi w otwartym funduszu emerytalnym na wypadek śmierci*, *Przegląd Prawa i Administracji* 2004 t. LXIV.

¹⁵ W tym zakresie cecha bezzwrotności składki została ograniczona.

towego jest ustalana wyłącznie w odniesieniu do emerytury otrzymywanej z publicznego systemu emerytalnego.

W konstrukcji składki drugofilarowej dostrzec można jednak elementy rachunku oszczędnościowego. Wskazuje na to zwłaszcza przyjęty system indywidualnych rachunków emerytalnych¹⁶ i wyliczenie przyszłej emerytury ze stanu tego rachunku (ściśła proporcjonalność składki i świadczenia), czyli odzwierciedlenie w wymiarze świadczenia z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego nominalnej wartości wpłaconych składek powiększonych o zyski z inwestycji, minus pobrane opłaty. Należy jednak zauważyć, że w prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego – odmiennie niż w przypadku oszczędzania, gdzie bank wypłaca pieniądze powiększone o określony procent – wpłacone składki wraz z uzyskanymi pożytkami niejednokrotnie będą niewystarczające do sfinansowania wypłaty emerytury w całym okresie po zakończeniu aktywności zawodowej z uwagi na przyjęcie zasady obliczania wysokości świadczenia przy zastosowaniu statystycznej długości trwania życia po przejściu na emeryturę (szerzej o tym w pkt 3).

Przekazywanie składek do OFE powinno – ze względu na ściśle uzależnienie wysokości przyszłego świadczenia od gromadzonych środków – podlegać szczególnej ochronie prawnej. W tym zakresie pozycja członka OFE wzmocniona jest posiadaniem tytułu prawnego do składki na OFE, gdyż finansuje on ją z własnych środków (art. 22 ust. 3 ustawy systemowej w zw. z art. 16 ust. 1 tej ustawy). Przejawem wspomnianej ochrony jest zwłaszcza możliwość występowania przed sądem ubezpieczeń społecznych z roszczeniem o przekazanie przez ZUS zaległej składki na rachunek w OFE¹⁷ oraz szczegółowe regulacje dotyczące:

— przekazania na rachunek członka w OFE odsetek (jeśli są wyższe od kwoty 6,60 zł) z tytułu nieterminowego opłacenia przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne od części składki odprowadzanej do prywatnego segmentu ubezpieczenia emerytalnego (art. 23 ust. 2 ustawy systemowej),

— przekazania na rachunek członka w OFE odsetek (jeśli są wyższe od kwoty 2,00 zł) z tytułu nieterminowego odprowadzenia składki do OFE z przyczyn leżących po stronie ZUS (art. 47 ust. 10a i 10h ustawy systemowej),

— przekazania na rachunek członka w OFE kwoty opłaty dodatkowej (jeśli jest wyższa od kwoty 2,00 zł) wymierzonej płatnikowi składek przez ZUS, który z przyczyn leżących po stronie płatnika nie przekazał w terminie składek do OFE (art. 47 ust. 10c i 10h ustawy systemowej),

— niestosowania instytucji umarzania należności z tytułu składek do OFE w całości lub w części, odroczenia płatności należności z tytułu tych składek lub rozłożenia tych należności składkowych na raty w razie finan-

¹⁶ A w części publicznej system indywidualnych kont.

¹⁷ Taka możliwość pojawiła się po zapadnięciu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 5 maja 2006 r., III CZP 121/05 (OSNPUSiSP 2007 nr 3-4, poz. 50). Por. też wypowiedzi na ten temat sprzed wydania powyższego orzeczenia – R. Pacud, glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04 (OSP 2005 z. 4, poz. 46) i K. Antonów, *Problematyka prawna przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne przez ZUS do OFE*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2006 nr 3, s. 30-32.

sowania części składki do prywatnego segmentu emerytalnego przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek (art. 30 ustawy systemowej w zw. z art. 22 ust. 3 tej ustawy); reguła ta nie dotyczy np. osób prowadzących pozarolniczą działalność,

— niestosowania instytucji umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne (w tym do OFE) po 31 grudnia 1998 r. na podstawie ustaw pozaubezpieczeniowych dotyczących restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, górnictwa węgla kamiennego, hutnictwa żelaza i stali, PKP, przemysłu zbrojeniowego, niektórych przedsiębiorców i przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy¹⁸,

— niestosowania instytucji przedawnienia do składek nieprzekazanych przez ZUS do OFE¹⁹,

— podawania, w informacji o stanie indywidualnego konta ubezpieczonego w ZUS, danych o wysokości składek należnych i odprowadzonych do OFE (art. 50 ust. 1a pkt 4 ustawy systemowej).

Zakres powyższej ochrony nie obejmuje jednak sytuacji, w której płatnik w ogóle nie opłaca składek na ubezpieczenie emerytalne. W takim przypadku ubezpieczonemu niebędącemu płatnikiem składek ewidencjonuje się na koncie w ZUS informację o zwaloryzowanej wysokości należnych składek na OFE, które uległy przedawnieniu, tj. po upływie 10 lat²⁰ (art. 40 ust. 1b ustawy systemowej). Nieściągalność składki emerytalnej oznacza zatem brak środków na rachunku w OFE, co jest rekompensowane – dopiero jednak po 10 latach lub wcześniej (tj. w razie przejścia na emeryturę) – ewidencjonowaniem należnej składki na indywidualnym koncie ubezpieczonego niebędącego płatnikiem składek w ZUS. Mamy tu więc do czynienia z przysporzeniem konta w publicznym segmencie emerytalnym kosztem ograniczenia przyrostu oczekiwanego świadczenia z segmentu prywatnego. Innym osłabieniem ochrony w zakresie przekazywania składki do OFE są zasady zaspokajania roszczeń pracowniczych przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) w razie niewypłacalności pracodawcy. Artykuł 12 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²¹ stanowi bowiem, że zaspokojeniu ze środków FGŚP podlegają m.in. należności główne z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że zaspokojenie należności składkowych z FGŚP dotyczy wyłącznie (za okres

¹⁸ Większość regulacji prawnych omawia J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 188-191.

¹⁹ Odpowiedzialność majątkową za zadłużenie ZUS wobec OFE za lata 1999-2002 przejął skarb państwa (zob. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych – Dz.U. nr 149, poz. 1450 ze zm.).

²⁰ Reguła ta podlega modyfikacji w razie zgłoszenia wniosku o emeryturę (art. 40 ust. 1c ustawy systemowej); można wtedy uwzględnić nieopłacone składki, które jeszcze się nie przedawniły.

²¹ Dz.U. nr 158, poz. 1121.

3 miesięcy) części składki na publiczny segment ubezpieczenia emerytalnego²². Dalej idące gwarancje zachowuje natomiast pracownik (ubezpieczony) względem pracodawcy (płatnika) niewypłacającego wynagrodzenia za pracę (i niepotrącającego składek ubezpieczeniowych). Problematiczne jest wprawdzie wyinterpretowanie z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych materialnoprawnej podstawy do zgłoszenia roszczenia przeciwko pracodawcy (płatnikowi) o niezapłacone (i przez to nieprzekazane do OFE) składki na ubezpieczenie emerytalne²³, ale ubezpieczony (pracownik) może wyegzekwować spełnienie tego świadczenia w inny sposób, np. wnosząc powództwo przed sądem pracy, który zasądzi wynagrodzenie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne²⁴.

Na zakończenie tych rozważań zaznaczyć trzeba, że m.in. do składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłaconych po przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek stosuje się instytucję nienależnie opłaconych składek (art. 19 ust. 6a ustawy systemowej). Nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez ZUS z urzędu na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek. Procedura ta nie dotyczy nienależnie opłaconej składki do OFE, która zawsze podlega zwrotowi do ZUS w wysokości nominalnej wartości składki (art. 24 ust. 8 ustawy systemowej i art. 100a ustawy o funduszach emerytalnych). Brak tu jednak uregulowania – na wzór 5-letniego okresu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek przez płatnika od ZUS (art. 24 ust. 7 ustawy systemowej) – dotyczącego wskazania okresu, po upływie którego ZUS nie mógłby dochodzić zwrotu nienależnie opłaconej składki do OFE. Oczywiście można przyjąć, że jest to zamierzone przeoczenie ustawodawcy wynikające z dbałości o bieżący stan dochodów ZUS przeznaczanych na wypłatę świadczeń z publicznego ubezpieczenia emerytalnego. Wyrazić jednak należy wątpliwości, czy taka interpretacja jest całkowicie wystarczająca dla usprawiedliwienia faktu preferowania ZUS (publicznego segmentu emerytalnego) względem OFE (prywatnego segmentu emerytalnego), polegającego na przyjęciu zasady umożliwiającej narastanie oczekiwań emerytalnych wyłącznie w systemie publicznym, w sytuacji gdy nienależne

²² Pogląd o niezaliczeniu składek finansowanych przez ubezpieczonych – pracowników do należności, które mogą być zaspokajane z FGŚP potwierdził Sąd Najwyższy na marginesie rozważań zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2003 r., I PK 54/03 (OSNPUSiSP 2004 nr 21, poz. 365).

²³ Dominującą rolę posiada tu ZUS, który działa z własnej inicjatywy lub na wniosek ubezpieczonego (zob. przepisy art. 41 ust. 11 i 14 oraz art. 50 ust. 2e-2o ustawy systemowej o postępowaniu wyjaśniającym). Po wprowadzeniu, od dnia 1 stycznia 1999 r., współfinansowania składek na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonego i płatnika niezbędne wydaje się wzmocnienie pozycji prawnej (w tym procesowej) ubezpieczonego w zakresie dochodzenia przed sądem ubezpieczeń społecznych nieopłaconej składki emerytalnej. Por. też R. Pacud, *Oczekiwanie prawne...*, op. cit., s. 214-216.

²⁴ Zob. orzeczenia Sądu Najwyższego: wyrok z dnia 25 maja 2005 r., I PK 241/04 (OSNPUSiSP 2006 nr 1-2, poz. 14); uchwała z dnia 19 września 2002 r., III PZP 18/02 (OSNPUSiSP 2003 nr 9, poz. 214); uchwała z dnia 7 sierpnia 2001 r., III ZP 13/01 (OSNAPIUS 2002 nr 2, poz. 35).

składki osoby podlegającej ubezpieczeniu równocześnie w obu segmentach pozostawały przez długi okres na rachunku w OFE²⁵.

Słuszne więc wydaje się poszukiwanie odpowiedniej podstawy prawnej dla tego przypadku i stwierdzenie, że nie będą tu miały zastosowania ogólne przepisy o przedawnieniu należności z tytułu składek (art. 24 ust. 4-6 ustawy systemowej), regulacje te bowiem odnoszą się do relacji płatnik – ZUS i są przewidziane na wypadek dochodzenia należności z tytułu niezapłaconych składek. W celu wskazania właściwej podstawy niezbędne jest zatem ustalenie charakteru prawnego relacji zachodzących pomiędzy ZUS a OFE. Ujmując przekazywanie składek przez ZUS do OFE w kategoriach obowiązku ze sfery publicznoprawnej, lukę w omawianej dziedzinie można byłoby spróbować wypełnić w drodze ostrożnego stosowania analogii *legis* w postaci odwołania się do art. 24 ust. 7 ustawy systemowej lub odpowiednio do przepisów prawa podatkowego o wygaśnięciu prawa do zwrotu nadpłaconego podatku po upływie 5 lat (art. 80 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁶). Jeżeli natomiast stosunki te można byłoby zakwalifikować do zobowiązaniowych więzi prawa ubezpieczeń społecznych, do których, podobnie jak w przypadku stosunku członkostwa w OFE, stosuje się konstrukcje prawa cywilnego²⁷, to otwarta zostałaby droga do wykorzystania art. 118 k.c. stanowiącego o 3-letnim okresie przedawnienia świadczeń periodycznych.

3. Nabycie i wypłata²⁸ emerytury z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego

Przesłanką nabycia prawa do emerytury z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego jest osiągnięcie przez członka OFE wieku emerytalnego (ogólnie stanowi o tym art. 2 ust. 2 *in fine* ustawy o funduszach emerytalnych). W związku z tym, że przynależność do OFE jest obowiązkowa dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. (art. 111 ust. 1 ustawy systemowej)²⁹, chodzi tu

²⁵ Szczególna sytuacja zachodzi w przypadku odprowadzenia przez ZUS – pomimo ustawowego zakazu (art. 129a ust. 3 ustawy o funduszach emerytalnych) – składki do OFE za ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., którym otwarto rachunki w trybie art. 128 ustawy o funduszach emerytalnych (art. 129a ust. 4 tej ustawy). W tej sytuacji, z uwagi na nienarastanie ekspektatywy emerytury w OFE, istnieją o wiele silniejsze argumenty za zwrotem nienależnie opłaconej składki do OFE na konto ubezpieczonego w ZUS.

²⁶ Tekst jednolity ustawy opublikowano w: Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.

²⁷ Por. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne...*, *op. cit.*, s. 208-209 i 219-220.

²⁸ Opracowanie zostało przygotowane przed zakończeniem prac nad projektem ustawy o wypłacie środków zgromadzonych na rachunkach członków OFE.

²⁹ Z kolei dobrowolne przystąpienie do OFE osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. wiąże się z nieodwołalnym oświadczeniem woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. (art. 111 ust. 5 ustawy systemowej). W orzecznictwie sądowym dopuszcza się jednak rozwiązanie umowy z funduszem, jeżeli ubezpieczony wykaże, że do jej zawarcia doszło pod wpływem błędu (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2004 r., III AUa 1155/03 z glosą R. Pacuda (OSP 2005 z. 9, poz. 106). Por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., I UK 49/05 (OSNPUSiSP 2006 nr 17-18, poz. 280).

o wiek emerytalny określony w art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰, zwanej dalej ustawą emerytalną, czyli dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., tj. 60 lub 65 lat albo mniej dla ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o czym ma przesądzić nieuchwalona jeszcze ustawa o emeryturach pomostowych. Na taką granicę wieku emerytalnego w segmencie kapitałowym wskazuje też pośrednio art. 87 ust. 1 ustawy emerytalnej, który stanowi, że emeryturę z FUS podwyższa się do kwoty świadczenia najniższego, jeżeli emerytura określona w art. 26 ustawy emerytalnej łącznie z emeryturą z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego jest niższa od kwoty minimalnego świadczenia z art. 85 ust. 2-3 ustawy emerytalnej. Zatem, w razie przynależności do OFE, uprawnienie do podwyższenia emerytury z FUS do kwoty świadczenia najniższego zależy od ustalenia wysokości emerytury z systemu kapitałowego, co można uczynić w sytuacji równoczesnego (w tym samym wieku) pobierania obu świadczeń. W tym kontekście przywołać również można art. 129a ust. 1 pkt 2 ustawy o funduszach emerytalnych, który przewiduje wypłatę wszystkich środków zgromadzonych na rachunku w OFE w przypadku nienabywania prawa do emerytury, ale ukończenia 60 lub 65 lat przez osoby, którym otworzono rachunek w trybie art. 128 ustawy o funduszach emerytalnych (zob. przypis 31).

Co do zasady środki zgromadzone na rachunku – po osiągnięciu wieku emerytalnego 60 lub 65 lat – zostaną przeniesione do instytucji wypłacających świadczenie na starość. Wyjątkowo tylko może nastąpić ich wcześniejsza jednorazowa wypłata na rzecz osoby, która uzyskała członkostwo w OFE w trybie art. 128 ustawy o funduszach emerytalnych³¹ i nabyła:

- emeryturę (np. wcześniejszą) z ustawy emerytalnej,
- emeryturę na mocy przepisów ustaw pozaubezpieczeniowych (np. nauczyciel akademicki w wieku 55 lub 60 lat³², a nauczyciel w szkolnictwie powszechnym bez względu na wiek³³),

³⁰ Tekst jednolity ustawy opublikowano w: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

³¹ Rachunek w OFE w trybie art. 128 ustawy o funduszach emerytalnych otwiera się dla osoby, która – w wyniku podziału środków emerytalnych w sytuacji rozwiązania małżeństwa przez rozwód, unieważnienia małżeństwa, ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa i wyłączenia lub ograniczenia wspólności ustawowej (art. 126 i 129) albo w wyniku podziału środków emerytalnych w sytuacji śmierci członka OFE (art. 131 ust. 1) – otrzymuje należne jej środki zgromadzone na rachunku byłego małżonka (w związku z podziałem majątku wspólnego lub w zakresie, w jakim stanowiły one przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej), nie posiada rachunku w OFE i nie wskazała takiego rachunku w jakimkolwiek OFE w terminie 2 miesięcy. Oznacza to, że członkostwo w OFE mogą nabyć również osoby, które nie podlegają w ogóle powszechnym ubezpieczeniom społecznym lub nie są objęte obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego w części prywatnej.

³² Zob. art. 267 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.). Podobne regulacje dotyczą urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.: inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów, pracowników urzędów państwowych, mianowanych pracowników samorządowych i pracowników służby cywilnej.

³³ Zob. art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 ze zm.), zwanej dalej Kartą Nauczyciela.

— emeryturę wojskową lub policyjną z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych po 15 latach służby³⁴,

— emeryturę z ubezpieczenia społecznego rolników w wieku 55 lub 60 lat³⁵,

— uposażenie w stanie spoczynku dla sędziego i prokuratora w wieku 55 lub 60 lat³⁶ (art. 129a ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach emerytalnych).

Należy jednak zaznaczyć, że z uprawnienia do jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych na rachunku mogą skorzystać osoby w stosunku służby, które mają ustalone prawo do emerytury wojskowej lub policyjnej, a rachunek w OFE został otwarty w trybie art. 128 ustawy o funduszach emerytalnych, np. z powodu śmierci lub rozvodu z małżonkiem podlegającym powszechnym ubezpieczeniom społecznym. Jednorazowa wypłata nie może być natomiast zrealizowana w sytuacji uzyskania przez żołnierza i funkcjonariusza³⁷ członkostwa w OFE w wyniku zawarcia umowy (losowania) ze względu na obowiązkowe (stosunek pracy lub członkostwo w spółdzielni) lub dobrowolne (art. 9 ust. 8 ustawy systemowej) podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu (w tym do OFE) i rentowym. Przy czym w przypadku żołnierzy i funkcjonariuszy powołanych do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r. okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne nie wpływa na zwiększenie wymiaru emerytury wojskowej i policyjnej (por. art. 15a ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych), a środki zgromadzone na rachunku w OFE pozostają w prywatnym segmencie emerytalnym do dnia osiągnięcia wymaganego wieku emerytalnego i zostaną wypłacone w formie emerytury z systemu kapitałowego.

Natomiast żołnierze i funkcjonariusze pozostający w służbie przed 2 stycznia 1999 r. posiadają uprawnienie – w razie ustalania prawa do emerytury wojskowej lub policyjnej albo spełniania warunków do zwiększenia podstaw wymiaru tych świadczeń (zob. art. 14 ust. 2 ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych) – doliczenia do wysługi emerytalnej, przypadających po zwolnieniu ze służby okresów opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. W tej sytuacji składka drugofilarowa przestaje być odprowadzana do prywatnego segmentu emerytalnego (art. 22 ust. 3a ustawy systemowej), umowa członkostwa w OFE ulega rozwiązaniu, a środki zgromadzone na rachunku są niezwłocznie przekazywane na docho-

³⁴ Zob. art. 12 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm.) i art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm.), zwane dalej ustawami o zaopatrzeniu służb mundurowych.

³⁵ Zob. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 ze zm.).

³⁶ Zob. art. 69 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.) i art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2002 r. nr 21, poz. 206 ze zm.).

³⁷ Chodzi tu tylko o żołnierzy i funkcjonariuszy urodzonych po 31 grudnia 1968 r.

dy budżetu państwa (art. 14 ust. 6 i art. 15 ust. 5a ustawy o zaopatrzeniu służb mundurowych oraz art. 111a ust. 1 pkt 1 ustawy o funduszach emerytalnych). W razie zaś nieprzyznania powyższego zwiększenia wydaje się, że środki zgromadzone na rachunku w OFE mogą być wypłacone dopiero w chwili osiągnięcia wymaganego wieku emerytalnego w formie emerytury z segmentu kapitałowego. Świadczenie takie jednak może nie być w ogóle pobierane z uwagi na zbieg prawa do tej emerytury i emerytury z FUS z wyższym świadczeniem z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych (zob. przykład podany w przypisie 42). Od 21 lutego 2007 r.³⁸ możliwe jest również nabycie prawa do emerytur na podstawie art. 46, 50, 50a i 50e ustawy emerytalnej oraz art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., którzy przystąpili do prywatnego segmentu emerytalnego, jeżeli osoby te złożą wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa (art. 111a ust. 1 pkt 2 ustawy o funduszach emerytalnych).

Warunki nabycia przez członka OFE prawa do wypłaty środków zgromadzonych na rachunku oraz zasady ich wypłaty mają zostać określone w odrębnych ustawach (art. 110 ustawy o funduszach emerytalnych). Jak wiadomo, od lat trwają dyskusje nad kształtem rozwiązań prawnych w tej dziedzinie, a początkowa koncepcja wypłaty emerytur przez zakłady emerytalne (zakłady ubezpieczeń emerytalnych) nie wydaje się być już dziś aktualna, toteż w poniższych rozważaniach nie będę się odnosił ani do istniejących w prawie ubezpieczeń społecznych regulacji w tym przedmiocie (np. o wykonywaniu zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych przez zakłady emerytalne – art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej, zawarciu umowy z zakładem emerytalnym – art. 129 ust. 3 ustawy emerytalnej, zasadach wykupienia emerytury dożywotniej w tych zakładach – art. 111 ustawy o funduszach emerytalnych), ani do projektu ustawy o zakładach emerytalnych z 1998 r.³⁹ Warto natomiast przeanalizować poszczególne elementy związane z procedurą wypłaty świadczenia z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego i spróbować wskazać instytucje, które mogłyby najlepiej wywiązać się z wykonania tego zadania.

Stojąc na stanowisku, że prywatny segment emerytalny ma charakter ubezpieczeniowy, składka na OFE to nie wkład w banku, a stosunek członkostwa w OFE jest jednym ze stosunków prawa ubezpieczeń społecznych, należy na wstępie stwierdzić, że poszukiwanie instytucji zajmujących się wypłatą świadczeń z tzw. II filaru powinno koncentrować się na istniejących już podmiotach działających w sferze ubezpieczeniowej⁴⁰. W celu właściwego

³⁸ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 17, poz. 95).

³⁹ Projekt ustawy szczegółowo omawia M. Szczepańska-Bębenek, *Świadczenie emerytalne z II filaru* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 151 i nast.

⁴⁰ Z góry odrzucam więc zorganizowanie systemu wypłat emerytur opartego na instytucjach grupowego oszczędzania (np. banki lub fundusze inwestycyjne) czy też powołanie specjalnych podmiotów (np. zakładów emerytalnych), głównie ze względu na wysokie koszty utworzenia nowych instytucji.

wyboru takich instytucji niezbędne jest przeanalizowanie czynników determinujących należyte ukształtowanie systemu organizacji wypłat świadczeń, do których zaliczyć trzeba zwłaszcza: koordynację procesu ustalania prawa do emerytury kapitałowej⁴¹ z emeryturą z FUS, obsługę administracyjną wypłaty świadczeń, dożytność pobierania emerytury kapitałowej, waloryzację świadczeń i koszty działalności instytucji wypłacających emerytury kapitałowe. Odnosząc się do pierwszego elementu trzeba stwierdzić, że nie chodzi tu tylko o podnoszoną już wcześniej równoczesność nabycia prawa do emerytury z obu segmentów emerytalnych (co do zasady w wieku 60 lub 65 lat), lecz również o jednoczesne ustalanie tych uprawnień emerytalnych (jeden wniosek o świadczenie) i wspólne ich wypłacanie w tym samym terminie przez jedną instytucję z wyodrębnieniem wysokości kwoty emerytury z FUS i kapitałowej. Taka koordynacja działań w zakresie ustalania prawa do obu świadczeń u jednego podmiotu byłaby pożądana ze względu na komplementarność dwóch części ubezpieczenia emerytalnego; jak słusznie wskazuje T. Bińczycka-Majewska, ich normatywnego i funkcjonalnego zintegrowania⁴². Ponadto, jednopodmiotowe ustalanie uprawnień do świadczeń wpłynęłoby także na uproszczenie postępowania w sprawie emerytur i ujednoliciłoby okresy pobierania i terminy doręczania tych świadczeń oraz ułatwiłoby świadczeniobiorcom dochodzenie roszczeń. Ścisły związek z powyższym czynnikiem ma kwestia obsługi administracyjnej wypłat emerytur kapitałowych. Obsługa ta zachodzi w fazie realizacji wypłaty tych świadczeń i wiąże się z:

— ustalaniem prawa do emerytury minimalnej (art. 87 ustawy emerytalnej),

— zbiegiem prawa do emerytury z FUS i kapitałowej ze świadczeniami z innych ustaw (np. zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych)⁴³, czyli wypłacaniem jednego ze świadczeń, tj. wyższego lub wybranego przez zainteresowanego; wyjątkowo tylko można pobierać łącznie emeryturę z FUS i kapitałową w zbiegu z emeryturą określoną w art. 15a ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych (por. art. 95 ust. 2 *in fine* ustawy emerytalnej i art. 18 ust. 3 ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych),

— zawieszeniem prawa do emerytury kapitałowej zarówno w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego (60 lub 65 lat) i kontynuowania zatrudnienia

⁴¹ Terminem tym słusznie operuje się w dokumencie *Założenia do ustawy o wypłacie świadczeń ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 16 listopada 2006 r. (www.mps.gov.pl), gdyż ze względu na sposób finansowania świadczeń lepiej oddaje on charakter emerytury z prywatnego segmentu niż obecnie występujące w prawie ubezpieczeń społecznych pojęcie „emerytura dożytnia”, które niepotrzebnie potwierdza oczywisty fakt dożytności pobierania świadczenia.

⁴² T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia...*, *op. cit.*, s. 66-67.

⁴³ Np. policjant urodzony po 31 grudnia 1968 r. i pozostający w służbie przed 2 stycznia 1999 r., który – mając ustalone prawo do emerytury policyjnej po 25 latach służby – po zwolnieniu ze służby podlegał obowiązkowo m.in. ubezpieczeniu emerytalnemu (w tym w części prywatnej) i wraz z osiągnięciem wieku 65 lat nabył również prawo do emerytury z FUS i kapitałowej. Jednak ze względu na ich łącznie niższą wysokość w porównaniu do świadczenia zaopatrzeniowego pobierana jest wyłącznie emerytura policyjna (zob. art. 7 ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych).

bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego świadczeniobiorca wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury (art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej), jak i w przypadku przekroczenia określonych progów przychodów (art. 104 ust. 7-8 ustawy emerytalnej) w razie nabycia prawa do emerytury kapitałowej z tytułu osiągnięcia niższego wieku emerytalnego wynikającego z zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (art. 24 ust. 2 ustawy emerytalnej),

— przeliczeniem emerytury kapitałowej w razie podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu po przejściu na to świadczenie,

— wstrzymaniem wypłaty emerytury z powodu powstania okoliczności uzasadniających zawieszenie prawa do świadczenia, nieprzedłożenia dowodów stwierdzających dalsze istnienie prawa do świadczenia lub niemożności doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego (art. 134 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy emerytalnej),

— zwrotem nienależnie pobranej emerytury z powodu zaistnienia okoliczności powodujących zawieszenie lub wstrzymanie prawa do świadczenia, z uwagi na przyznanie i wypłacenie świadczenia np. na podstawie fałszywych dokumentów czy też wypłacenie emerytury innej osobie niż uprawniona do pobierania świadczenia (art. 138 ust. 1-3 ustawy emerytalnej),

— egzekucją i potrąceniami z emerytury należności wymienionych w art. 139 ust. 1 ustawy emerytalnej w granicach określonych przepisami art. 140-144 tej ustawy,

— poborem podatku dochodowego od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Kolejną cechą istotnie wpływającą na odpowiednie ukształtowanie organizacji wypłat emerytur kapitałowych jest ich dożywotność. Dotrzymanie, przez instytucję zajmującą się wypłatą emerytury kapitałowej, zobowiązania dożywotnego wypłacania świadczenia może okazać się tym trudniejsze, w im większym stopniu dopuści się do wypływu środków z prywatnego systemu emerytalnego do osób trzecich zarówno przed ziszczeniem się ryzyka emerytalnego (takie regulacje już istnieją), jak i w fazie wypłaty świadczeń (ewentualne wprowadzenie dziedziczenia po zmarłych świadczeniobiorcach). Jest to zwłaszcza istotne w kontekście formuły wymiaru świadczenia w segmencie prywatnym, która – podobnie jak w przypadku emerytury z FUS (art. 26 ustawy emerytalnej) – oparta zapewne będzie na obliczaniu jej wysokości przy wykorzystaniu statystycznej długości trwania życia, obliczanej wspólnie dla kobiet i mężczyzn, po przejściu na emeryturę. Zastosowanie tej reguły powoduje, że częstokroć suma wpłaconych składek wraz z pożytkami będzie za mała, aby zbilansować wypłatę świadczenia w całym okresie pobierania.

W konsekwencji – aby wypełnić obowiązek dożywotności wypłacania emerytury – niektóre osoby otrzymają więcej niż wpłaciły do kapitałowego systemu emerytalnego, co jest zresztą typową cechą ubezpieczeniowej metody finansowania świadczeń (brak ekwiwalentności)⁴⁴ w przeciwieństwie do

⁴⁴ Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit., s. 40; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 189-190.

sytuacji, w której składka nie jest skalkulowana na przeciętnym poziomie i każdy musi zgromadzić pełny wkład na wypłatę świadczenia, bo zakłada się, że wszyscy dożyją wieku emerytalnego (oszczędzanie)⁴⁵. Stanie się tak, gdyż część świadczeniobiorców (żyjących krócej niż przewiduje średnia) będzie finansować wypłatę świadczeń dla tych osób, którzy żyją dłużej niż to wynika z przeciętnej długości trwania życia (solidarność wewnątrz generacji od krócej do dłużej żyjących), pod warunkiem wszakże, iż nie będziemy tu mieli do czynienia z dziedziczeniem środków po zmarłym emerycie⁴⁶. W przeciwnym wypadku bowiem ciężar zniwelowania ryzyka wypłaty emerytur kapitałowych w okresie po przekroczeniu prognozowanego dalszego trwania życia spoczywać będzie wyłącznie na instytucji wypłacającej te świadczenia, a jego przewyciężenie – przy dodatkowo niewłaściwie ustalonej stopie składki do OFE, niekorzystnych trendach demograficznych (np. dużej liczbie osób niepodlegających regułom „średniej” w danym okresie) i nietrafionych inwestycjach (niskie stopy zwrotu) – może okazać się bardzo kosztowne lub nawet doprowadzić do zachwiania wypłacalności systemu⁴⁷. Ograniczenie skutków zajścia powyższego niebezpieczeństwa byłoby niewątpliwie łatwiejsze i tańsze, gdyby nie propagowano błędnych twierdzeń o gromadzeniu w OFE oszczędności na starość i w konsekwencji nie wprowadzono regulacji przewidujących transfer środków poza prywatną część ubezpieczenia emerytalnego.

Wśród kryteriów, które wpływają na kształt organizacji systemu wypłat nie można również pominąć kwestii zachowania siły nabywczej świadczenia. W prywatnym segmencie emerytalnym, ze względu na kapitałową metodę finansowania świadczeń, naturalnym sposobem utrzymania realnej wartości emerytur jest udział świadczeniobiorców w zyskach z inwestycji prowadzonych przez podmioty wypłacające świadczenia. Z tego powodu wprowadzanie stałego mechanizmu waloryzacyjnego na wzór stosowanej indeksacji świadczeń w części publicznej nie wydaje się właściwe⁴⁸. Nie można jednak *a priori* wykluczyć uzyskiwania zbyt niskich (np. poniżej poziomu inflacji) wyników finansowych; na wypadek wystąpienia takiej sytuacji należałoby rozważyć ustanowienie mechanizmu osiągnięcia minimalnej wymaganej stopy zwrotu, podobnego do przepisów ustawy o funduszach emerytalnych o pokrywaniu niedoboru.

⁴⁵ Szerzej zob. U. Kalina-Prasznica, *O kontrowersjach w finansowaniu ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Problemy emerytur, rent i opieki zdrowotnej*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Wrocław 1992, s. 36-37.

⁴⁶ Tego typu zapisy znalazły się jednak w projekcie ustawy o zakładach emerytalnych.

⁴⁷ Zapewne elementem zabezpieczenia przed niewypłacalnością będzie specjalny fundusz rezerwowy finansowany z części środków przekazywanych z OFE.

⁴⁸ Słusznie zauważa M. Szczepańska-Bębenek, *Świadczenie emerytalne...*, *op. cit.*, s. 186, że w razie zastosowania stałego mechanizmu waloryzacyjnego instytucje szacujące wysokość emerytur musiałyby brać pod uwagę czynnik, którego wartości nie będą znały w momencie ustalania poziomu świadczeń, w wyniku czego środki przekazane z OFE mogą być niewystarczające na pokrycia wzrostu wysokości indeksowanych emerytur, co spowoduje uzupełnienie niedoboru z własnych źródeł tych podmiotów.

Na koniec kilka uwag trzeba poświęcić zagadnieniu kosztów wypłaty emerytur kapitałowych. Sprawę tę należy rozpatrywać zarówno od strony bieżących kosztów działalności podmiotów wypłacających świadczenia, jak i potencjalnych kosztów niewypłacalności prywatnego systemu emerytalnego. Wydatki z pierwszego zakresu powstają w procesie tworzenia struktury organizacyjnej podmiotów zajmujących się wypłatą emerytur kapitałowych (tworzenie oddziałów terenowych, koszty osobowe i zakupu lub wynajmu lokali), pozyskiwania świadczeniobiorców (koszty reklamy i akwizycji), obsługi świadczeniobiorców (specjalny system informatyczny rejestrujący osoby pobierające emerytury kapitałowe czy obowiązki informacyjne) i obsługi wypłat świadczeń (wyodrębnienie specjalnej, wykwalifikowanej kadry, koszty inwestycji, utworzenia rachunku rezerwowego i doreczeń emerytur). Z kolei zagrożenie niewypłacalności instytucji powołanych do wypłaty świadczeń związane jest przede wszystkim z upadłością (w tym upadłością związaną z podstawową działalnością w sferze ubezpieczeń na życie) i błędnymi szacunkami w przedmiocie pokrycia dożywotnich zobowiązań. Zażycie tych zagrożeń wzrośnie w sytuacji braku profesjonalizmu w zarządzaniu środkami z OFE, dekonstrukcji gospodarczej czy też wydłużania się przeciętnego trwania życia przy jednoczesnym spadku śmiertelności po przejściu na emeryturę. Wydaje się, że w razie bankructwa podmiotu wypłacającego świadczenia z segmentu prywatnego zobowiązania wobec świadczeniobiorców powinien przejąć – na wzór regulacji art. 2 ust. 3 ustawy systemowej i art. 180 ustawy o funduszach emerytalnych – budżet (skarb) państwa.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania następujących wniosków.

Po pierwsze, niewątpliwie najlepiej przygotowaną instytucją do wykonywania czynności z zakresu ustalania prawa do świadczeń oraz obsługi administracyjnej wypłat i świadczeniobiorców jest ZUS, który posiada wyspecjalizowaną kadrę pracowników, infrastrukturę i doświadczenie⁴⁹. Powierzenie wymienionych zadań temu podmiotowi wpłynęłoby zatem na uproszczenie i potaniecie organizacji wypłat emerytur kapitałowych.

Po drugie, w kontekście dożywotności i ochrony siły nabywczej świadczeń z segmentu prywatnego należy zwrócić uwagę, że działalność podmiotów prywatnych (zakładów ubezpieczeń na życie)⁵⁰ w omawianym obszarze podlegać będzie specyficznym uwarunkowaniom, które wynikają ze społecz-

⁴⁹ Zgoda co do tego, że tymi kwestiami nie powinny się zajmować podmioty prywatne istnieje nawet wśród stanowczych przeciwników powierzenia ZUS zarządzania emeryturami kapitałowymi – zob. M. Góra, *Wypłaca ZUS, zarządzają prywatne firmy*, Rzeczpospolita z dnia 8 stycznia 2007 r., s. B7. Taki sam wniosek został zawarty w dokumencie *Analiza propozycji rozwiązań systemu organizacji wypłaty świadczeń ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2006, s. 39 (www.mps.gov.pl).

⁵⁰ Te właśnie podmioty zostały wskazane w dokumencie *Analiza propozycji rozwiązań...* (jak w przypisie 48) jako instytucje, którym należałoby powierzyć wypłatę emerytur kapitałowych. Podobną konkluzję zawiera dokument Komisji Nadzoru Finansowego, *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wypłat środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, s. 31 (www.knf.gov.pl).

nej (powszechnej i przymusowej) funkcji, jaką spełnia prywatny segment realizujący konstytucyjne prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Trzeba tu więc zaznaczyć, że zasady zarządzania emeryturami kapitałowymi będą częściowo odbiegały od typowych reguł prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, na co wskazują takie elementy, jak brak wpływu na kalkulację wysokości składki, wyeliminowanie *underwritingu* i selekcji ryzyka, ustalenie przeciętnego trwania życia wspólnie dla kobiet i mężczyzn oraz zapewne wprowadzenie ograniczeń w prowadzeniu działalności inwestycyjnej, utworzenie specjalnego funduszu rezerwowego⁵¹ czy ewentualne nałożenie obowiązku waloryzacji świadczeń⁵². Z jednej strony zatem zakłady ubezpieczeń na życie, które podjęłyby się wypłaty emerytur kapitałowych, będą zmuszone do stosowania – w celu zminimalizowania ryzyka niewypłacalności wynikającego zarówno z tradycyjnych przyczyn (tj. niekorzystnych trendów demograficznych czy niskich stóp zwrotu), jak i ze szczególnego charakteru prowadzonej działalności – wzmoczonych standardów bezpieczeństwa, tj. ostrożnego szacowania zysków z inwestycji kapitałowych (tzw. techniczna stopa oprocentowania), aby nie dopuścić do pokrywania niedoboru z własnych środków czy też powstania zagrożenia upadłości. Z drugiej zaś strony ustawodawca musi zapewnić tym podmiotom wystarczająco dogodne warunki działalności (np. wysoką opłatę za transfer środków z OFE, ustanowienie państwa jako ostatecznego gwaranta wypłaty świadczeń), co pozwoliłoby na ograniczenie ryzyka nieopłacalności, które pojawi się zwłaszcza w latach 2009-2013, kiedy na emeryturę będą przechodziły wyłącznie kobiety w wieku o 5 lat niższym od mężczyzn (uśrednione parametry śmiertelności sprawiają, że na towarzystwa ubezpieczeniowe spadnie ryzyko finansowania faktycznie dłuższego życia kobiet przy jednoczesnym braku możliwości wykorzystania środków od mężczyzn)⁵³.

Po trzecie, nie powinno być wątpliwości, że działalność wielu instytucji prywatnych stwarza większe koszty niż jedna instytucja publiczna (ZUS). Odpadają tu bowiem wydatki ponoszone na tworzenie struktury organizacyjnej oraz koszty reklamy i akwizycji, zdecydowanie niższe byłyby też koszty związane z transferem środków z OFE. Ponadto, o ile ZUS – mimo pozytywnych doświadczeń w zakresie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej⁵⁴ (FRD) oraz niskich i ściśle określonych kosztów

⁵¹ W ramach podstawowej działalności ubezpieczeniowej rolę tę spełnia rezerwa matematyczna.

⁵² Waloryzację świadczeń przewidywał projekt ustawy o zakładach emerytalnych. W ubezpieczeniach na życie ewentualna indeksacja świadczeń pociąga za sobą wzrost składki – szerzej zob. E. Stroiński, *Ubezpieczenia na życie...*, op. cit., s. 56-60.

⁵³ W dokumencie *Analiza propozycji rozwiązań...*, op. cit., s. 40 proponuje się, żeby w okresie przejściowym – w przypadku braku zainteresowania firm ubezpieczeniowych – wypłatę świadczeń powierzyć ZUS.

⁵⁴ Według danych ZUS zawartych w dokumencie MPiPS pt. *Założenia do ustawy...*, op. cit., tabela, s. 9, stopa zwrotu FRD za I półrocze 2006 r. przekroczyła średnią stopę zwrotu wszystkich OFE w tym okresie i uplasowała FRD na 6 miejscu wśród funduszy emerytalnych.

funkcjonowania FRD⁵⁵ – docelowo nie powinien samodzielnie zajmować się inwestowaniem środków pochodzących z OFE, to można rozważyć zlecenie wykonania tego zadania podmiotowi zewnętrznemu, co sprawiłoby, że firmy z tej branży, zabiegając o zawarcie kontraktu z ZUS, konkurowałyby ze sobą kosztami zarządzania przyczyniając się do obniżenia opłat⁵⁶. Podobnie zresztą zakłady ubezpieczeń mogą, a czasem nawet muszą korzystać z usług innych podmiotów w zakresie zarządzania (lokowania swoich aktywów)⁵⁷.

Po czwarte, w europejskich bazowych systemach emerytalnych publiczni ubezpieczyciele w zasadzie nie zajmują się działalnością lokacyjną, opierając finansowanie świadczeń na repartycji. W literaturze przedmiotu podnosi się także, że stosowanie kapitalizacji w systemach zarządzanych przez państwo rodzi pokusę przeznaczania rezerw ubezpieczeniowych na finansowanie wydatków publicznych⁵⁸. Zagrożenie to należy ograniczać poprzez instytucjonalne, prawne i ekonomiczne (tak jak w przypadku FRD w strukturze ZUS) odseparowanie środków gromadzonych w funduszach ubezpieczeniowych od innych funduszy publicznych. W tym kontekście trzeba też postawić pytanie, czy ryzyko wykorzystania środków emerytalnych na inne cele niż wypłata świadczeń nie dotyczy prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych, które prowadziłyby jednocześnie działalność w zakresie ubezpieczeń życiowych.

Przedstawione wyżej wnioski nie prowadzą do stwierdzenia, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem w dziedzinie organizacji systemu wypłat emerytur kapitałowych jest oparcie go wyłącznie na jednym (publicznym) podmiocie, tj. ZUS⁵⁹. W mojej ocenie w ramach tego systemu prawo do złożenia oferty świadczeniobiorcom w przedmiocie zarządzania środkami z OFE powinny mieć wszystkie instytucje (prywatne i ZUS) działające w sferze ubezpieczeniowej, w tym również powszechnie towarzystwa emerytalne,

⁵⁵ Według danych ZUS zawartych w dokumencie wymienionym w przypisie 54, tabela, s. 10 udział całkowitych kosztów działania FRD w średniej wartości aktywów w latach 2002-2005 wykazuje tendencję malejącą, tj. od 0,29% w 2002 r. (aktywa 144 096 zł) do 0,07% w 2005 r. (aktywa 1 216 247 zł). Z kolei § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz.U. nr 31, poz. 256 ze zm.) określa enumeratywnie wyliczone koszty, które można pokrywać ze środków FRD.

⁵⁶ Zwraca na to uwagę była prezes ZUS A. Wiktorow w wywiadzie udzielonym Gazecie Wyborczej, *Ważą się losy naszych emerytur*, z dnia 29 grudnia 2006 r., s. 18.

⁵⁷ Por. art. 3 ust. 6 w zw. z ust. 4 pkt 6 oraz art. 156 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 124, poz. 1151 ze zm.).

⁵⁸ Szczególną uwagę zwraca na to Bank Światowy w raporcie *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York 1994, s. 127.

⁵⁹ Taka konkluzja wynika natomiast z dokumentu MPiPS, *Założenia do ustawy...*, op. cit. Tak jednoznacznie stanowiska brak natomiast w kolejnym dokumencie MPiPS, *Informacja Rządu o obecnej sytuacji i perspektywach systemu ubezpieczeń społecznych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa, luty 2007 r., s. 59 (www.sejm.gov.pl). Z kolei w opinii Międzyresortowego Zespołu ds. Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych wypłatą emerytur kapitałowych powinny zajmować się istniejące zakłady ubezpieczeń na życie, nowo powstałe zakłady emerytalne oraz państwowy fundusz utworzony przez ZUS (informacja w Rzeczpospolitej z dnia 10-11 marca 2007 r., s. B5).

którym należałoby umożliwić tworzenie – dla swoich lub innych członków OFE – specjalnych funduszy oferujących wypłatę świadczeń. Dopiero zatem wzbogacenie rynku o różnych ubezpieczycieli i porównanie ich propozycji w zakresie warunków wypłaty emerytur kapitałowych doprowadzić może do pożądanego, z punktu widzenia świadczeniobiorców, obniżenia kosztów ich działalności oraz stworzenia realnej konkurencji w przedmiocie wypłaty świadczeń z prywatnego segmentu emerytalnego.

4. Charakter prawny emerytury kapitałowej

Emerytura kapitałowa jest okresowym świadczeniem z tytułu ubezpieczenia emerytalnego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego (co do zasady 60 lub 65 lat). Emerytura ta, wraz z emeryturą z FUS, jest elementem komplementarnego (prywatnego i publicznego) systemu emerytalnego w Polsce oraz spełnia rolę świadczenia otrzymywanego z powodu utraty środków utrzymania ze względu na zakończenie aktywności zawodowej. Nie można jej zatem utożsamiać ani z odłożonymi oszczędnościami na starość, ani też traktować – na wzór rentowych ubezpieczeń życiowych – jako świadczenia uzupełniającego przychody uzyskiwane z ubezpieczenia społecznego lub innych form zabezpieczenia dochodów w okresie dezaktywacji produkcyjnej. W konsekwencji w fazie wypłaty emerytur kapitałowych stosować należy typowe instytucje ubezpieczeń społecznych (jak zawieszenie prawa) oraz wyłączyć lub istotnie ograniczyć możliwość dziedziczenia środków po zmarłym świadczeniobiorcy, co jest uzasadnione zwłaszcza w razie przyjęcia formuły wymiaru emerytury opartej na ustalaniu średniego dalszego trwania życia wspólnie dla obu płci.

Socjalne (tj. z zakresu zabezpieczenia społecznego) przeznaczenie omawianego świadczenia nie powinno być również kwestionowane ze względu na ukształtowanie stosunku członkostwa w OFE jako zobowiązaniowej więzi prawnej oraz wkomponowanie, w pewnej mierze, do umowy członkowskiej elementów oszczędnościowych i z dziedziny prywatnego ubezpieczenia osobowego (na życie i dożycie). Ustawodawca realizuje bowiem konstytucyjnie określony cel społeczny posługując się nowymi formami ochrony prawnej. Jednak na właściwą ocenę charakteru prawnego emerytury kapitałowej nie wpływa metoda regulacji prawnej określająca status nowych instytucji systemu emerytalnego, lecz przesądza o tym przedmiot stosunków prawnych (tj. ochrona na wypadek zajścia ryzyka socjalnego), które konstruują prawo do tego świadczenia. Oczywiście treść tego prawa odbiega od zastanych poglądów na temat pojęcia ubezpieczenia społecznego. W istotny sposób ograniczono tu solidarność wspólnoty ryzyka i dość ściśle uzależniono wysokość świadczenia od sumy nominalnie wpłaconych składek z okresu aktywności zawodowej. W tej sytuacji składka na prywatny segment ubezpieczenia emerytalnego podlegać musi szczególnej ochronie prawnej. Faktycznie jednak w niektórych obszarach z tego zakresu dostrzec można niedostatki gwarancji prawnych, co dotyczy

zarówno egzekwowania składek od niesolidnych lub niewypłacalnych płatników, jak i procesu jej przekazywania przez ZUS do OFE.

W kwestii ustalenia prawa do emerytury kapitałowej i jej wypłaty należy stwierdzić, że czynności te powinny być zintegrowane z procesem nabywania uprawnień do świadczenia z publicznego segmentu emerytalnego. Natomiast organizację systemu wypłat emerytur kapitałowych warto byłoby oprzeć na instytucjonalnej różnorodności ofert składanych przyszłym świadczeniobiorcom przez różne podmioty działające w sferze ubezpieczeniowej (ZUS, zakłady ubezpieczeń na życie, powszechne towarzystwa emerytalne).

Zabezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych

1. Uwagi wstępne

Od uchwalenia pierwszych ustaw dotyczących przejścia przez państwo gospodarstw rolnych w zamian za rentę aż po aktualny stan prawny zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych pozostaje poza systemem powszechnym. Status ekonomiczny i społeczny rolników jako podmiotów dysponujących w różnej formie prawnej nieruchomościami rolnymi oraz środkami produkcji koniecznymi do prowadzenia działalności rolniczej od początku uzasadniały potrzebę wprowadzenia specjalnego systemu ochrony socjalnej w razie zajścia zdarzeń losowych uniemożliwiających przejściowo lub całkowicie dalsze prowadzenie tej działalności. Szczególny charakter pracy rolniczej wiąże się także z zaangażowaniem w pracę na terenie gospodarstwa rolnego zwykle całej rodziny rolnika, jego małżonka i domowników, co ma wpływ na zakres i przesłanki ochrony osób prowadzących taką działalność.

W regulacjach, które dopiero od połowy lat siedemdziesiątych oparły ochronę rolników indywidualnych na typowych konstrukcjach ubezpieczeniowych (obowiązek ubezpieczenia społecznego, składka, fundusz) wprowadzono równocześnie w krajowym porządku prawnym koordynację systemu rolniczego z systemem powszechnym. Kwestie te zostaną zarysowane w niniejszym opracowaniu. Konieczne jest bowiem przedstawienie koncepcji zabezpieczenia emerytalnego rolników na płaszczyźnie rolniczego ubezpieczenia społecznego jako szczególnego systemu, którego narastającą cechą jest współcześnie dążenie do uszczelnienia i zawężenia kręgu osób nim objętych. Stąd kluczowe znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia rolniczego ma właściwa definicja rolnika (producenta rolnego) pozwalająca na eliminację osób przypadkowych, prowadzących różne rodzaje działalności podlegające innemu ubezpieczeniu społecznemu lub prowadzących dochodową produkcję rolną, której poziom nie uzasadnia dofinansowania funduszu ze środków publicznych w dotychczasowym rozmiarze. Na kształt zabezpieczenia rolniczego mają ponadto wpływ nowe konstrukcje prawne, np. renty strukturalne, które pełniąc te same funkcje co wcześniejsze emerytury stanowią formę osiągania ważnych ekonomicznie i społecznie celów pozaubezpieczeniowych, a mianowicie polepszenia struktury własnościowej

i obszarowej gospodarstw rolnych oraz przekazywania gospodarstw rolnych w ręce młodszego pokolenia.

2. Kształtowanie się systemu zabezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i jego cechy

Trzy kolejne ustawy z lat 1962, 1968 i 1974¹, wydane w okresie Polski Ludowej, odzwierciedlały dążenia ówczesnej władzy do przejmowania przez państwo własności indywidualnych gospodarstw rolnych w celach kolektywizacji wsi i tworzenia na przejętych nieruchomościach państwowych gospodarstw rolnych. W świetle tych ustaw przejęcie gospodarstw indywidualnych następowało na wniosek rolników z pominięciem form cywilnoprawnych, w trybie postępowania administracyjnego i na podstawie decyzji podjętej przez upoważniony organ administracji państwowej. W 1962 i 1968 r. były to kompetencje właściwego do spraw rolnych organu prezydium powiatowej rady narodowej, a w 1974 r. decyzję o przejęciu nieruchomości na własność państwa podejmował naczelnik gminy. W tamtym okresie wprowadzono także na podstawie ustawy² możliwość przymusowego wykupu nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych w drodze licytacji, przy czym państwu służyło prawo pierwokupu po cenie ustalonej w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Regulacje te miały niewiele wspólnego z typowym zabezpieczeniem społecznym, chociaż odegrały w środowisku osób zainteresowanych pewną rolę, zwłaszcza w przypadku posiadania gruntów niskiej jakości i nieużytków, których zagospodarowanie wiązało się z dużymi nakładami³. Warto też zaznaczyć, że przewidywały one upowszechnioną później możliwość wliczenia okresu pracy w przejętym gospodarstwie do okresu zatrudnienia, od którego zależało przyznanie prawa do emerytury na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Regulacja ta wiązała się ze znaczną ówczesnie liczbą właścicieli drobnych gospodarstw rolnych zatrudnionych równoległe na podstawie umowy o pracę i objętych z tego tytułu ubezpieczeniem pracowniczym (tzw. chłoprobotnicy).

¹ Por. ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. nr 38, poz. 166); ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa (Dz.U. nr 3, poz. 15 ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. nr 21, poz. 118). Por. także A. Bierć, *Zaopatrzenie emerytalne rolników indywidualnych w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979, s. 184; tenże: *Podstawowe założenia reformy systemu zabezpieczenia społecznego rolników indywidualnych*, Państwo i Prawo 1983 nr 7, s. 23 i nast.; H. Pławucka, *Uwagi na temat systemu emerytalnego indywidualnych rolników*, Państwo i Prawo 1980 nr 2, s. 96 i nast.

² Por. ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 3, poz. 14).

³ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 135.

Podwaliny systemu zaopatrzenia emerytalnego rolników indywidualnych położyła ustawa z 1977 r.⁴, nie tracąc z pola widzenia celów ekonomicznych, zwłaszcza dążenia do podwyższenia produktywności gospodarstw rolnych i przebudowy ich struktury własnościowej. Ustawa ta utworzyła po raz pierwszy fundusz emerytalny rolników, którego środki pochodziły z opłacanych przez nich składek (podstawę wymiaru składki stanowił szacunkowy przychód gospodarstwa rolnego) oraz z dotacji budżetu państwa (art. 37). Do nabycia prawa do emerytury konieczne było łączne spełnienie następujących warunków: osiągnięcie wieku emerytalnego (60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna), sprzedaż produktów rolnych na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) przez okres co najmniej 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, opłacanie składek na fundusz emerytalny oraz przekazanie gospodarstwa rolnego następcy lub państwu. Ustawa nie określała obszarowej wielkości gospodarstwa rolnego, a jedynie ustalała roczną wartość produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie i sprzedawanych j.g.u. (nie mniej niż za 15 000 zł rocznie). Emerytura przysługiwała łącznie obojgu małżonkom, choćby wiek emerytalny osiągnął tylko jeden z nich. W razie nienabycia prawa do emerytury składka podlegała zwrotowi (art. 41). Administrowanie systemem rolniczym powierzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. W sprawach nieunormowanych ustawą w zakresie świadczeń emerytalnych rolników należało odpowiednio stosować przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Pojęcie „ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych” pojawiło się dopiero w kolejnej ustawie z 1982 r.⁵ Ustawa ta wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenie społeczne wszystkich rolników prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni obejmującej co najmniej 0,5 ha lub dział specjalny. Ubezpieczeniem objęto także małżonka rolnika oraz domowników, jeżeli nie podlegali oni obowiązkowi ubezpieczenia na podstawie innych przepisów, a praca w gospodarstwie rolnym stanowiła ich główne źródło utrzymania. Na podstawie ustawy utworzono Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, którego środki pochodziły ze składek opłacanych przez rolników oraz z dotacji budżetu państwa (art. 42). Do 1990 r. dysponentem funduszu był ZUS. Od początku zakładano, że wydatki na świadczenia będą pokrywane w 1/3 ze składek na ubezpieczenie społeczne rolników, w pozostałej zaś części – ze środków budżetu państwa. Ustawa ustalała wielkość składek określanych według kryterium osobowego i obszarowego, tj. od każdego ubezpieczonego oraz od hektara przeliczeniowego lub procentowo określanego dochodu szacunkowego w przypadku działu specjalnego (5% dochodu).

Prawo do emerytury przysługiwało rolnikowi, który osiągnął wiek emerytalny (60 lat kobieta, 65 lat mężczyzna), prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez okres co najmniej 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna i za okres ten zostały opłacone składki, ponadto w okresie,

⁴ Por. ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. nr 32, poz. 140).

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 268 ze zm.). Por. także W. Szubert, *op. cit.*, s. 133 i nast.; H. Pławucka, *Ubezpieczenie społeczne indywidualnych rolników*. Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1983 nr 4, s. 11 i nast.

o którym mowa wyżej, wytwarzał produkty rolne o określonej wartości, równej wartości 5 q żyta rocznie z każdego ha przeliczeniowego i sprzedawał je j.g.u. oraz przekazał nieodpłatnie gospodarstwo następcy lub państwu (art. 15). Jeżeli rolnik lub jego małżonek byli właścicielami lub posiadaczami kilku gospodarstw, przekazaniu podlegały wszystkie gospodarstwa. Przekazanie gospodarstwa następcy następowało w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. W razie braku następcy państwo przejmowało gospodarstwo rolne na wniosek rolnika w drodze decyzji terenowego organu administracji. Emerytura przysługiwała odrębnie każdemu z małżonków w podstawowej wysokości równej najniższej emeryturze pracowniczej (art. 18), z możliwością jej zwiększenia z tytułu osiągnięcia średniej rocznej wartości sprzedaży j.g.u. produktów rolnych. Domownik do nabycia prawa do emerytury nie musiał spełniać warunku dotyczącego wielkości produkcji rolnej oraz przekazania gospodarstwa. Rolnikowi (albo jego małżonkowi), który po nabyciu prawa do emerytury ponownie prowadził gospodarstwo rolne, zawieszano wypłatę świadczenia. W razie wykonywania zatrudnienia lub osiągania dochodów z innych źródeł, emerytura rolnicza ulegała zawieszeniu lub zmniejszeniu na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (art. 36 ust. 1).

Warto dodać, że w obydwu ustawach (z 1977 i 1982 r.) warunkiem nabycia i zachowania prawa do emerytury przez rolnika i jego małżonka było zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego rozumiane w praktyce jako konieczność wyzbycia się przez zainteresowanych posiadania lub własności tego gospodarstwa.

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶, wielokrotnie zmieniana, powołała Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), której powierzono administrowanie ubezpieczeniem rolniczym. W ten sposób złamano dotychczasowy monopol ZUS w dziedzinie wykonawstwa zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. KRUS działa jako wyspecjalizowany organ administracji rządowej, a kierujący nim prezes Kasy ma status centralnego organu administracji rządowej, podporządkowanego ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Ubezpieczenie społeczne rolników stanowi odrębną i szczególną (*lex specialis*) część zabezpieczenia społecznego obok ubezpieczenia powszechnego (opartego na ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych – *lex generalis*), ubezpieczenia zdrowotnego, systemów zaopatrzenia emerytalnego, zaopatrzenia rodzinnego, zabezpieczenia bezrobocia oraz pomocy społecznej. Między systemem rolniczym a pozostałymi częściami (działami) zabezpieczenia społecznego występują określone powiązania materialnoprawne, proceduralne i organizacyjne. Najdalej idące zależności występują, z oczywistych powodów, między systemem rolniczym i systemem powszechnym.

⁶ Tekst jednolity ustawy, zwanej dalej ustawą rolniczą, opublikowano w Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 ze zm.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych ma charakter aktu powszechnego i jej postanowienia podlegają wykładni zgodnie z regułami pierwszeństwa stosowania postanowień zawartych w ustawie szczególnej. Unormowanie takie nie oznacza jednak, co już podkreślono, rozłączności obydwu systemów ubezpieczenia społecznego: powszechnego i rolniczego. W orzecznictwie trafnie przyjęto dopuszczalność zaliczania okresów ubezpieczenia społecznego rolników do okresu karencyjnego (wyczekiwania) wymaganego od osób prowadzących działalność gospodarczą w celu nabycia prawa do zasiłku chorobowego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r. nr III UZP 8/02, OSNP 2003 nr 8, poz. 205). Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników zawiera odrębne unormowania materialnych uprawnień przysługujących osobom ubezpieczonym w tym systemie, a w sprawach nieuregulowanych odsyła do stosowania odpowiednio postanowień ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw wymienionych w art. 52 ustawy rolniczej. Warto dodać, że to ogólne odesłanie do systemu powszechnego jest dodatkowo wspierane szczególnymi normami odsyłającymi zawartymi w innych artykułach ustawy o ubezpieczeniu rolniczym, co potwierdza tezę o istnieniu oczywistych konstrukcyjnych podobieństw między poszczególnymi częściami całego systemu (np. w art. 34 ust. 1 i art. 55a).

Objęcie rolniczym ubezpieczeniem społecznym następuje z mocy ustawy (automatycznie) po spełnieniu przez osobę fizyczną (rolnika, jego małżonka i domowników) warunków pozytywnych i negatywnych ustalonych w ustawie. Prawo do emerytury, a także innych świadczeń z ubezpieczenia rolniczego powstaje z mocy ustawy (*ex lege*) po spełnieniu ostatniej przesłanki, od której ustawa uzależnia nabycie prawa do tego świadczenia. Decyzje prezesa KRUS o objęciu ubezpieczeniem, o ustaleniu prawa do świadczeń oraz inne mają charakter deklaracyjny, z wyjątkiem decyzji o przyznaniu świadczeń wyjątkowych⁷ oraz o umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie rolnicze⁸. Od decyzji prezesa KRUS przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o odrębnym postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W wymienionych wyżej dwóch sprawach, w których podejmowane są decyzje kształtujące (konstytutywne) odwołanie do sądu nie przysługuje.

W ubezpieczeniu rolniczym wyodrębnia się dwa działy: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Na każdy dział odprowadzana jest odrębna składka. W obowiązującym stanie prawnym składka na ubezpieczenie rolnicze ma charakter

⁷ Art. 55 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ustanawia kompetencje prezesa Kasy do przyznawania rolnikowi lub domownikowi albo członkom rodziny zmarłego rolnika lub domownika świadczeń z tego ubezpieczenia (emerytury, renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej), mimo niespełnienia, wskutek szczególnych okoliczności, warunków określonych w tej ustawie. Decyzja taka o charakterze konstytutywnym stanowi podstawę nabycia prawa do ustalonego świadczenia przez oznaczoną osobę fizyczną. Świadczenia wyjątkowe finansowane są, podobnie jak w systemie powszechnym, z budżetu państwa.

⁸ Por. art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

wyłącznie osobowy, opłacana jest kwartalnie przez rolnika za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu bez związku z wielkością gospodarstwa rolnego i liczbą hektarów, na których prowadzona jest produkcja rolna⁹. W ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim składka wpływa do funduszu składkowego posiadającego osobowość prawną, jest zmienna i ustalana kwotowo przez Radę Rolników w sposób zapewniający płynność finansową tego funduszu. Natomiast składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest stała i wynosi 30% emerytury podstawowej, a wypłacalność świadczeń finansowanych ze środków tego działu gwarantowana jest przez państwo.

3. Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych

Unormowanie zasad podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w zasadniczy sposób wpływa na krąg osób korzystających później z uprawnień emerytalnych (i rentowych) oraz na społeczny koszt całego systemu. Od czasu włączenia do ustawy art. 5a, tj. od 1 stycznia 1997 r., kiedy otwarcie tego ubezpieczenia dla rolników prowadzących działalność gospodarczą zaczęło być wykorzystywane przez inne osoby związane tylko przypadkowo z działalnością rolniczą, kolejne zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zmierzają do uszczelnienia obowiązku ubezpieczenia rolniczego i ograniczenia go wyłącznie do tych rolników, którzy nie mają innych tytułów ubezpieczenia społecznego, nie korzystają ze świadczeń z funduszy publicznych, a pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzą w niewielkim rozmiarze. Do wyznaczenia zakresu podmiotowego rolniczego ubezpieczenia społecznego kluczowe, chociaż niewyczerpujące znaczenie mają pojęcia: rolnik, działalność rolnicza, gospodarstwo rolne oraz dział specjalny zdefiniowane w ustawie (art. 6) oraz uściślone w bogatym orzecznictwie sądowym.

3.1. Objęcie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z mocy ustawy

Ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu¹⁰ podlega z mocy ustawy (*ex lege*) rolnik, który prowadzi gospodarstwo rolne obejmujące obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny. Hektar przeliczeniowy jest jednostką umowną uwzględniającą jakość gruntu stosowaną

⁹ Por. W. Jagła, *Składki, solidarność ubezpieczonych i dochody rolników*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia 2005 nr 28, s. 5 i nast.

¹⁰ Podobne zasady dotyczą podlegania przez rolnika, jego małżonka i domowników w dziale ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, którego charakterystyka, ze względu na temat opracowania, zostanie w niniejszym artykule pominięta. Do unormowań odnoszących się do tego działu ubezpieczenia rolniczego będę nawiązywać jedynie w koniecznym zakresie.

w celu ustalenia podatku rolnego¹¹, natomiast działy specjalne, ich rodzaje i rozmiary określa wyczerpująco załącznik do ustawy z 2004 r.¹²

Definicja rolnika jako użytkownika systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego uległa z upływem czasu znacznemu zawężeniu. W pierwotnym tekście ustawy za rolnika uznawano osobę fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą, jako posiadacz samoistny lub zależny gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2002 r. za rolnika uznaje się także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Chociaż osoba taka zachowuje status rolnika, to jednak nie jest objęta obowiązkowym ubezpieczeniem rolniczym, może ona natomiast przystąpić do tego systemu wyłącznie na wniosek¹³. Jeżeli osoba taka podlega innemu ubezpieczeniu albo ma ustalone prawo do emerytury (lub renty), albo do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego z ubezpieczenia chorobowego¹⁴, możliwość dobrowolnego ubezpieczenia rolniczego ulega dalszemu zawężeniu. Osoba taka może przystąpić na wniosek wyłącznie do jednego działu, a mianowicie do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego i tylko w celu nabycia prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Ponieważ ubezpieczenie w tym dziale nie następuje w pełnym zakresie osoba, o której mowa, nie może dobrowolnie przystąpić do ubezpieczenia emerytalno-rentowego (wniosek *a contrario* z postanowienia zawartego w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy rolniczej). W tych okolicznościach, wobec korzystania z ograniczonych świadczeń, zainteresowany opłaca zmniejszoną kwotę (do 1/3) składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Warto też zaznaczyć, że aktualnie działalność leśna nie jest już uznawana za prowadzenie działalności rolniczej¹⁵.

Obowiązująca definicja, zawarta w art. 6 pkt 1 ustawy rolniczej w wersji ustalonej na podstawie ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r.¹⁶

¹¹ W wyroku z dnia 20 sierpnia 2002 r., II UKN 512/01 Sąd Najwyższy stwierdził, że „użyty w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (...) termin »hektar przeliczeniowy« jest terminem technicznym, którego treść określają przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm.). Przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników liczbę hektarów przeliczeniowych określa się bez uwzględnienia wyłączeń niektórych obszarów użytków rolnych z podstawy wymiaru podatku rolnego», OSNP 2004 nr 4, poz. 67. Por. także *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 580 i nast.

¹² Por. ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 91, poz. 873 ze zm.), zwana dalej ustawą zmieniającą z 2 kwietnia 2004 r., wraz z załącznikiem: *Tabela rodzajów i rozmiarów działów specjalnych produkcji rolnej*.

¹³ Por. art. 7 ust. 2 (druga część tego ustępu) i art. 16 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 267).

¹⁵ Por. art. 6 pkt 3 ustawy w wersji ustalonej przez ustawę zmieniającą z 2 kwietnia 2004 r.

¹⁶ Cytowana wyżej ustawa zmieniająca z 2 kwietnia 2004 r., obowiązująca od dnia 2 maja 2004 r.

za rolnika uznaje pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Polski, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych. O podleganiu obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przesądza tym samym wielkość posiadanego gospodarstwa rolnego, pełnoletność rolnika oraz prowadzenie działalności rolniczej. Spełnienie tego ostatniego warunku ułatwia domniemanie prawne ustalone w art. 38 ustawy rolniczej, zgodnie z którym domniemywa się, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów prowadzi na tych gruntach działalność rolniczą. Jest to domniemanie wzruszalne. W orzecznictwie przyjęto, że przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników ustawowe domniemanie może zostać obalone dowodem przeciwnym (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2005 r., I UK 59/05, OSNP 2006 nr 19-20, poz. 310). Ciężar dowodu spoczywa na osobie, która z obalonego domniemanie wywodzi skutki prawne, a zatem to właściciel gospodarstwa rolnego obciążony jest przeprowadzeniem dowodu, że nie prowadzi działalności rolniczej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 r., II UKN 276, PPIPS 2002 nr 10, poz. 42). O uznaniu osoby fizycznej za rolnika nie przesądza prawo własności lub współwłasność (zwykle z małżonkiem) gospodarstwa rolnego, ale faktyczne jego posiadanie (samoistne lub zależne) oraz prowadzenie na jego gruntach osobiście, na własny rachunek i ryzyko działalności rolniczej, przy czym za prowadzenie działalności rolniczej uznaje się prowadzenie działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej (art. 6 pkt 3 ustawy rolniczej).

Objęcie rolnika systemem obowiązkowego rolniczego ubezpieczenia społecznego nie jest uwarunkowane zamieszkiwaniem na terenie prowadzonego gospodarstwa rolnego ani zakresem prac wykonywanych we własnym gospodarstwie, ani także wysokością osiąganych dochodów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1998 r., II UKN 389/98, OSNAPiUS 2000 nr 4, poz. 156). Konieczne natomiast jest zamieszkiwanie przez rolnika na terytorium Polski, także gdy jest nim obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo inna osoba przebywająca na terytorium naszego kraju na podstawie wizy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy¹⁷. Nie ma podstaw do zachowania kwalifikacji rolnika i podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w razie wyjazdu właściciela gospodarstwa za granicę (do USA) i pozostawiania tam z zamiarem stałego pobytu, mimo opłacania nadal składek w kraju oraz podejmowania decyzji w sprawie upraw w rozmowie telefonicznej z synem, faktycznie prowadzącym to gospodarstwo. W tej sprawie Sąd Najwyższy podkreślił, że prowadzenie działalności rolniczej oznacza wykonywanie na własny

¹⁷ Nowa treść art. 1 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadzona ustawą zmieniającą z 2 kwietnia 2004 r., obowiązująca od daty uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

rachunek działalności zawodowej, stałej i osobistej, związanej z posiadaniem gospodarstwem rolnym, polegającej na podejmowaniu zwykłych czynności koniecznych do prowadzenia tego gospodarstwa, czyli zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania zgodnie z przeznaczeniem i wskazującej na związek wykonywanych czynności z ochroną przysługującą w ramach ubezpieczenia rolniczego, zwłaszcza wypadkowego i chorobowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2006 r., I UK 16/05, OSNP 2006 nr 17-18, poz. 278).

Pojęcie osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym nie musi być rozumiane dosłownie. Praca w rolnictwie lub wykonywane czynności nie zawsze mają charakter pracy fizycznej, chociaż „fizyczność” jest typową cechą większości prac rolniczych. Nie wyklucza się jednak możliwości zatrudniania przez rolnika pracowników lub podejmowania działań polegających na zarządzaniu gospodarstwem (tę ostatnią kwestię wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 maja 1988 r., III UZP 8/88, wpisanej do księgi zasad prawnych, OSNCP 1988 nr 12, poz. 166). Z drugiej strony, jeżeli rolnik prowadzi gospodarstwo rolne wyłącznie zatrudniając pracowników rolnych, co w oczywisty sposób zakłada wysoką dochodowość osiąganą w tym gospodarstwie, to mamy do czynienia z przedsiębiorcą rolnym, którego pozostawanie w ubezpieczeniu społecznym rolników, mającym ze względu na wysokie dopłaty z budżetu państwa charakter socjalny, musi budzić uzasadnione wątpliwości. Cecha osobistego prowadzenia działalności rolniczej wymagana w aktualnych unormowaniach zachowuje zatem nadal swój walor¹⁸.

Przepisy dotyczące ubezpieczenia rolnika stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że nie pracuje on w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Wystąpienie tych okoliczności skutkuje wyłączeniem z ubezpieczenia rolniczego i dotyczy zazwyczaj małżonka rolnika, który wykonuje własną działalność zarobkową, z tytułu której podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu, a także małżonka pozostającego w faktycznej separacji z rolnikiem.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega domownik rolnika pracujący stale w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym, jeżeli nie jest z nim związany stosunkiem pracy. Za domownika uznaje się osobę bliską rolnikowi, która ukończyła 16 lat i pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, albo zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego, bądź też mieszka w bliskim sąsiedztwie. Za osobę bliską rolnikowi należy uznać konkubinę (konkubenta) oraz każdą inną osobę, jeżeli ze względu na charakter więzi łączących ją z rolnikiem, także ekonomicznych, np. zwyczajowej odpłatności za pracę, osoba taka stale pracuje w gospodarstwie rolnym. Określenie „zamieszkiwanie w bliskim sąsiedztwie” jest zwrotem nieprecyzyjnym, który wymaga uściślenia w praktyce. W piśmiennictwie podkreśla się, że za bliskie sąsiedztwo można uznać taką odle-

¹⁸ Odmienny pogląd wyraził B. Wierzbowski, zdaniem którego rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą na własny rachunek „nie stawia się wymogu osobistej pracy fizycznej w prowadzonym gospodarstwie” [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń 1985, s. 46.

głość, która umożliwia codzienne dojście do gospodarstwa i powrót do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem tradycyjnego czasu pracy¹⁹. Dorywcza praca w gospodarstwie po ukończeniu 16 roku życia oraz sam fakt zamieszkiwania w gospodarstwie rodziców nie daje podstaw do uznania pracy wykonywanej przez ucznia za pracę domownika, jeżeli na co dzień przebywa on w internacie (wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 24 maja 1994 r., III Aur 162/94, OSA 1994 nr 7-8, poz. 60; także wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 29 czerwca 1991 r., III Aur 23/91, OSA 1992 nr 2, poz. 11). Praca wykonywana przez domownika musi być stała, ale nie wymaga się, jak w poprzedniej ustawie (z 1982 r.), żeby stanowiła ona główne źródło jego utrzymania.

Ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy podlega ponadto osoba pobierająca rentę strukturalną oraz jej małżonek, jeżeli świadczenie to, współfinansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, wypłacane jest wraz z dodatkiem na tego małżonka. Warunki uzyskania renty strukturalnej określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich²⁰, zwane dalej rozporządzeniem z 30 kwietnia 2004 r. Renta strukturalna wypłacana jest przez okres nie dłuższy niż 10 lat w wysokości 210% kwoty najniższej emerytury w systemie powszechnym, tj. 1254,66 zł (od 1 marca 2006 r. najniższa emerytura wynosi 597,46 zł), przy czym podlega ona podwyższeniu o liczne zwiększenia określone w postanowieniach wymienionego rozporządzenia. Na przykład zwiększenie na małżonka wynosi 60% najniższej emerytury i przysługuje także wtedy, gdy prowadzi on pozarolniczą działalność gospodarczą. Zwiększenia przysługują również z kilku innych tytułów, m.in. z tytułu przekazania gospodarstwa o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych. Wszystkie zwiększenia podlegają sumowaniu, z tym że łączny wymiar renty strukturalnej nie może przekraczać 440% najniższej emerytury, tj. 2628,82 zł. Renty strukturalne leżą poza systemem ubezpieczenia społecznego, są finansowane w 20% ze środków budżetu państwa, a w 80% ze środków UE i mają charakter świadczeń zaopatrzeniowych (technika zaopatrzenia społecznego).

O rentę strukturalną może ubiegać się producent rolny (rolnik) prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą²¹ w gospodarstwie rolnym położonym na terytorium RP, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

¹⁹ Por. M. Orlewski, L. Słowiński, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników*, Rejent 2005 nr 2. s. 149 i nast.

²⁰ Dz.U. nr 114, poz. 1191 ze zm. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. nr 229, poz. 2273 ze zm.).

²¹ Przez działalność rolniczą w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego i reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych i grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowlę i produkcję materiału zarodowego ssaków, ptaków i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb (§ 2 pkt 1 cytowanego rozporządzenia).

ma ukończone 55 lat, prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą przez co najmniej 10 lat przed złożeniem wniosku i przez co najmniej 5 lat podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu określone w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, w dniu złożenia wniosku podlegał nadal temu ubezpieczeniu, przekazał gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 1 ha przeliczeniowy, zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, wpisany został do ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, a także nie zalega ze składkami na ubezpieczenie społeczne rolników. Z treści postanowień rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. wynika, że o rentę strukturalną może występować wyłącznie rolnik będący właścicielem gospodarstwa rolnego, jego współwłaścicielem albo którego małżonek jest właścicielem gospodarstwa rolnego. Jeżeli wnioskodawca nie spełnia tego warunku, następuje odmowa przyznania renty strukturalnej²². W rezultacie, rolnicy prowadzący działalność rolniczą jako posiadacze gospodarstwa rolnego samoistni lub zależni, mimo że podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, nie mają prawnej możliwości przekazania gospodarstwa w całości przez przeniesienie jego własności na rzecz nabywcy albo w dzierżawę na podstawie umowy (zawartej w formie pisemnej zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków lub umowy w formie aktu notarialnego) zawartej na okres co najmniej 10 lat²³.

Warunek przekazania gospodarstwa rolnego w całości, a także zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uznaje się za spełniony, jeżeli osoba uprawniona do renty strukturalnej i jej małżonek zachowali nie więcej niż 0,5 ha użytków rolnych wraz z siedliskiem²⁴, a działalność rolnicza prowadzona na tych użytkach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych uprawnionego oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Uzyskanie przez rolnika renty strukturalnej jest równoznaczne (według wyboru zainteresowanego) z wyzbyciem się własności gospodarstwa rolnego na długi czas przed nabyciem prawa do emerytury rolniczej²⁵ albo z długotrwałym zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej wobec

²² Por. § 20 ust. 3 pkt 2 cytowanego rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Podobny warunek zawierała poprzednia ustawa z dnia 20 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. nr 52, poz. 539 ze zm.) stanowiąc, że dla uznania zaprzestania przez rolnika prowadzenia działalności rolniczej konieczne jest, żeby ani on, ani jego małżonek nie był właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego ani nie prowadził działu specjalnego, z wyjątkiem prowadzenia pasiek (art. 10).

²³ Por. R. Budzinowski, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej*, Rejent 2004 nr 10, s. 46 i nast.

²⁴ Posiadanie lasu nie jest równoznaczne z naruszeniem warunku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Nie jest jednak możliwe równoczesne korzystanie przez tę samą osobę z renty strukturalnej i premii na zalesienie określonej w przepisach o Wspólnej Polityce Rolnej.

²⁵ Jest to okres od 10 lat do 6 miesięcy przed osiągnięciem wieku emerytalnego, a gdy chodzi o małżonka osoby ubiegającej się o rentę strukturalną – wniosek musi być złożony najpóźniej na miesiąc przed osiągnięciem wieku emerytalnego (§ 18 ust. 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.).

konieczności przekazania gospodarstwa rolnego w wieloletnią dzierżawę innej osobie. Gospodarstwa rolnego nie można przekazać w formie umowy dzierżawy zstępnemu lub pasierbowi, osobie pozostającej z przekazującym gospodarstwo we wspólnym gospodarstwie domowym, ani także małżonkom tych osób²⁶. Zakaz ten wyłącza możliwość pozostawienia gospodarstwa faktycznie w dotychczasowych rękach, co stanowiłoby przeszkodę w realizacji podstawowego celu wprowadzenia rent strukturalnych, jakim jest polepszenie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Ustalenie prawa do renty strukturalnej następuje na mocy decyzji podjętej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Przez okres pobierania renty strukturalnej uprawniony zobowiązany jest do opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalno-rentowe w zakresie koniecznym do nabycia prawa do emerytury.

3.2. Przesłanki wyłączenia rolników z ubezpieczenia emerytalno-rentowego z mocy ustawy

Spełnienie przez rolnika, jego małżonka i domowników omówionych wyżej warunków nie skutkuje powstaniem obowiązkowego rolniczego ubezpieczenia społecznego²⁷, jeżeli działalność rolnicza prowadzona jest w zbiegu z innymi rodzajami ubezpieczonej działalności albo występują okoliczności, których istnienie ujmowane jest jako negatywna przesłanka objęcia ubezpieczeniem rolniczym. Z mocy ustawy²⁸ niedopuszczalność objęcia rolniczym ubezpieczeniem społecznym dotyczy rolników, którzy:

1) **podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu.** Pojęcie „inne ubezpieczenie społeczne” definiowane jest w ustawie jako pozostawanie w obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym (emerytalnym i rentowym na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych)²⁹ lub objęcie zaopatrzeniem emerytalnym na podstawie odrębnych przepisów. Wyłączenie z ubezpieczenia rolniczego w związku z pozostawaniem w stosunku pracy dotyczy od początku 1997 r. rolników i domowników, którzy podejmując zatrudnienie jako pracownicy podlegali od tego czasu wyłącznie ubezpieczeniu pracowniczemu, a od 1 stycznia 1999 r. objęci są powszechnym ubezpieczeniem społecznym (emerytalnym i rentowym) na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej. Od tej samej daty do chwili obecnej wyłączenie dotyczy również rolników, którzy pozostają w stosunku służbowym (art. 5a ustawy rolniczej). Powstanie stosunku służbowego, zdefiniowanego dla potrzeb ubezpieczenia społecznego

²⁶ Por. § 6 ust 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.

²⁷ Z tych samych powodów wyłączone jest także przystąpienie do ubezpieczenia rolniczego na wniosek; w tym przypadku występują jednak pewne odrębności, o których będzie mowa poniżej.

²⁸ Por. art. 16 ust. 3, art. 7 ust. 1 i 4 oraz art. 5a ust. 1 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

²⁹ Tekst jednolity ustawy, zwanej dalej ustawą systemową, opublikowano w Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.

w art. 8 ust. 15 ustawy systemowej, powoduje automatycznie z mocy ustawy wyłączenie rolnika z ubezpieczenia rolniczego, bez potrzeby składania oświadczenia woli i niezależnie od wyboru zainteresowanego. O tym, jakemu systemowi podlegać będzie zainteresowany przesądza rodzaj stosunku służbowego. Podjęcie zarobkowania w Służbie Celnej oznacza pozostanie w powszechnym ubezpieczeniu społecznym na podstawie ustawy systemowej, natomiast służba w charakterze żołnierza zawodowego³⁰ lub funkcjonariusza służb paramilitarnych³¹ sytuuje rolnika w specjalnym systemie zaopatrzenia emerytalnego odpowiednich służb.

Ponadto z systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego wyłączony jest *ex lege* rolnik, jego małżonek i domownik w razie prowadzenia każdej innej działalności zarobkowej objętej obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego na podstawie ustawy systemowej, z wyjątkiem pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej na warunkach określonych w art. 5a ustawy rolniczej (wątek ten zostanie omówiony niżej). Zbieg działalności rolniczej i wykonywanie innych rodzajów działalności objętej ubezpieczeniem społecznym w systemie powszechnym, np. umowy o pracę nakładczą albo zarobkowania na podstawie umów cywilnoprawnych (agencji, zlecenia), pracy twórczej lub artystycznej, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, bycie duchownym, a także wykonywanie wolnego zawodu lub prowadzenie działalności przez rolników będących współnikami spółek prawa handlowego skutkuje *ex lege* ich wyłączeniem z ubezpieczenia rolniczego i przesunięciem do systemu powszechnego. Regulacje te zmierzają do uszczelnienia obowiązkowego ubezpieczenia rolniczego, którego taniaść stała się zachętą do kupowania gospodarstw rolnych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą lub wykonujące wolny zawód, np. taksówkarzy, lekarzy stomatologów, w celu uzyskania w stosunkowo łatwy sposób możliwości wyboru systemu rolniczego.

Podobnie rozwiązano problem zbiegu renty strukturalnej i zatrudnienia na podstawie stosunku pracy lub wykonywania innej pracy zarobkowej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem pozarolniczej działalności gospodarczej. W okresie zbiegu wypłata renty strukturalnej podlega zawieszeniu na czas wykonywania pracy zarobkowej, przy czym następuje wówczas wyłączenie z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników. Po ustaniu wskazanych okoliczności na wniosek uprawnionego wznawia się wypłatę zawieszony renty strukturalnej, poczynając od następnego miesiąca, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym wpłynął wniosek o wznowienie wypłaty. W konsekwencji od dnia wznowienia wypłaty renty strukturalnej następuje ponowne objęcie uprawnionego obowiązko-

³⁰ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm.).

³¹ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm.).

wym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym rolników. Natomiast prowadzenie działalności gospodarczej w okresie pobierania renty strukturalnej nie wywołuje żadnych skutków wyłączających ani ograniczających dostęp do ubezpieczenia społecznego rolników. Pozycja prawna osoby uprawnionej do renty strukturalnej jest przy tym znacznie korzystniejsza aniżeli rolnika, który wykonuje w zbiegu działalność rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą, ponieważ nie mają do niego zastosowania warunki określone w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, włącznie z kwotą podatku dochodowego od przychodów osiągniętych z prowadzonej działalności gospodarczej;

2) **mają ustalone prawo do emerytury**, przez które rozumie się renty (inwalidzkie) z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin, emerytury rolnicze lub renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy, emerytury lub renty ustalone na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³² oraz świadczenia emerytalne i rentowe ustalone na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym. Pojęcie to obejmuje także ustalone prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, przyznawanych aktualnie na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych³³, a poprzednio na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁴. Rolnik pobierający zasiłek przedemerytalny nie ma zatem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników, gdyż okres pobierania tego zasiłku jest nie tyle okresem podlegania „innemu ubezpieczeniu społecznemu” (tak nieprecyzyjnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 stycznia 2000 r. II UKN 313/99, OSNP 2001 nr 10, poz. 358), ale okresem posiadania ustalonego prawa do świadczeń. Po osiągnięciu wieku emerytalnego osoby te nabywają prawo do emerytury. Uchylenie w tych okolicznościach obowiązku ubezpieczenia rolniczego realizuje założony cel fiskalny, jakim jest obniżenie dopłat z budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego za osoby, które już nabyły prawo do świadczeń z funduszy publicznych.

Inaczej rozwiązany został zbieg prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego albo ubezpieczenia społecznego rolników w czasie pobierania renty strukturalnej. W przypadku nabycia prawa do emerytury już po ustaleniu prawa do renty strukturalnej i rozpoczęciu jej wypłaty, renta strukturalna jest nadal wypłacana, ale wysokość jej podlega zmniejszeniu o kwotę tej emerytury. W tych okolicznościach ustaje jednak obowiązek ubezpieczenia rolniczego. W razie zaś nabycia prawa do renty (z tytułu niezdolności do pracy, rodzinnej) uprawniony zachowuje prawo do renty strukturalnej i pozostaje w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym tylko wtedy, jeżeli w terminie określonym w przepisach ustawy emerytalnej wyco-

³² Tekst jednolity tej ustawy, zwanej dalej ustawą emerytalną, opublikowano w Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

³³ Dz.U. nr 120, poz. 1252.

³⁴ Dz.U. nr 99, poz. 1001 ze zm.

fa wniosek o rentę (na podstawie art. 116 ust. 2 tej ustawy). W przeciwnym razie, jako osoba pobierająca świadczenie rentowe z funduszy ubezpieczenia społecznego podlega wyłączeniu z ubezpieczenia rolniczego;

3) mają ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Przez te świadczenia rozumie się zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne przysługujące z ubezpieczenia chorobowego po spełnieniu warunków określonych w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Chodzi tu o osoby, które podlegając ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu na podstawie ustawy systemowej wyłączone były z ubezpieczenia społecznego rolników. Kontynuacja wyłączenia z systemu rolniczego na czas korzystania ze świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego zwalnia rolnika z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze do czasu wyczerpania prawa do omawianych świadczeń z systemu powszechnego.

3.3. Przystąpienie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego na wniosek

Przystąpienie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego na wniosek następuje w trzech różnych sytuacjach określonych w art. 16 ust. 2 ustawy rolniczej.

Pierwsza dotyczy innego rolnika lub domownika, to znaczy osób niepełniających warunków podlegania temu ubezpieczeniu z mocy ustawy, zazwyczaj z powodu niższego aniżeli wymagany obszaru gospodarstwa rolnego. Osoby te mogą złożyć wniosek o objęcie ich ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, jeśli uprzednio ubezpieczyli się dobrowolnie w pełnym zakresie w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. W tym przypadku z mocy ustawy występuje związanie obydwu działów ubezpieczenia rolniczego przy zachowaniu określonej kolejności zdarzeń: najpierw dobrowolne ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, a w następnej kolejności przystąpienie na wniosek do ubezpieczenia emerytalno-rentowego. To ostatnie ubezpieczenie nie występuje w omawianych okolicznościach samodzielnie.

Druga możliwość przystąpienia na wniosek do ubezpieczenia emerytalno-rentowego, w tym przypadku już bez powiązania z działem ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego dotyczy osoby, która uprzednio podlegała ubezpieczeniu jako rolnik przez co najmniej 50 kwartałów. Osoba taka przez okres 12 i pół roku opłacała składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, następnie zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej i nie nabyła prawa do emerytury lub renty rolniczej. Omawiana regulacja pozwala na dobrowolną kontynuację ubezpieczenia emerytalno-rentowego w celu nabycia prawa do emerytury (lub renty). Inną kwestią jest, czy w tych okolicznościach wymagane jest ponowne podjęcie przez zainteresowanego działalności rolniczej czy też wystarcza sam fakt opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, bez konieczności ujawniania źródeł pochodzenia środków pieniężnych służących ich opłaceniu (na

wzór ustalonego w art. 10 ustawy systemowej dobrowolnego kontynuowania ubezpieczenia emerytalnego i rentowego adresowanego do osób, co do których ustał obowiązek tego ubezpieczenia). Dobrowolne opłacanie składek stanowi, moim zdaniem, wystarczającą podstawę objęcia takiej osoby ubezpieczeniem emerytalno-rentowym.

W obydwu przedstawionych wyżej sytuacjach dobrowolne ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest z mocy ustawy wyłączone, jeżeli osoby, o których wyżej mowa, podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu albo mają już ustalone prawo do emerytury lub renty, bądź też korzystają z zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego z powszechnego ubezpieczenia chorobowego. Warto dodać, że możliwości dobrowolnego ubezpieczenia się w rolniczym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym nie otwiera decyzja emeryta lub rencisty o zawieszeniu pobieranych świadczeń. Postanowienia ustawy rolniczej nie konstruuja w omawianych okolicznościach prawa opcji na rzecz zainteresowanego, ale rozwiązują problem przystępowania do ubezpieczenia na wniosek przepisami bezwzględnie obowiązującymi (*iuris cogentis*).

Ostatnia możliwość przystąpienia na wniosek do ubezpieczenia emerytalno-rentowego dotyczy osoby pobierającej okresową rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy. W tym przypadku istnieją pomyślne rokowania co do odzyskania zdolności do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Jeżeli rolnik pobierający rentę okresową nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, wypłata tej renty w części uzupełniającej podlega zawieszeniu tylko w połowie, jednak nie dłużej niż przez okres dwóch lat (art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy rolniczej). Przystąpienie na wniosek do ubezpieczenia emerytalno-rentowego w czasie pobierania renty okresowej i opłacanie składek na to ubezpieczenie stwarza szansę podjęcia działalności rolniczej po przywróceniu pełnej zdolności do zarobkowania oraz zaliczenia całego okresu do stażu ubezpieczeniowego wymaganego do nabycia emerytury rolniczej.

4. Zbieg rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego i prowadzonej przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej

Prowadzenie przez rolnika (lub domownika) gospodarstwa rolnego powyżej 1 ha przeliczeniowego lub stałej pracy w takim gospodarstwie rolnym oraz równoczesne podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej powoduje zbieg tytułów ubezpieczenia społecznego, który rozwiązywany jest na zasadach określonych w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁵. Według tego przepisu, rolnik lub domownik, który podlegając

³⁵ Aktualne brzmienie tego przepisu wprowadziła ustawa zmieniająca z 2 kwietnia 2004 r. z mocą obowiązującą od 2 maja 2004 r. oraz ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 150, poz. 1248), obowiązująca od 24 sierpnia 2005 r.

z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub podejmie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal ubezpieczeniu rolniczemu. Podleganie ubezpieczeniu rolniczemu nie jest jednak automatyczne, ale wymaga dopełnienia przez osoby zainteresowane określonych czynności (złożenie oświadczenia woli o ustalonej treści w oznaczonym terminie). Niezłożenie wymaganego oświadczenia woli bądź niezachowanie terminu skutkuje *ex lege* wyłączeniem z ubezpieczenia społecznego rolników. Aktualnie nie ma znaczenia forma opodatkowania prowadzonej działalności pozarolniczej lub współpracy przy jej prowadzeniu³⁶.

W celu zatem zachowania ubezpieczenia rolniczego trwającego uprzednio nieprzerwanie przez okres co najmniej 3 lat rolnik, który podejmuje pozarolniczą działalność gospodarczą zobowiązany jest do dopełnienia łącznie następujących warunków:

1) musi on (lub domownik) w ciągu 14 dni od rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy wykonywaniu tej działalności złożyć oświadczenie w Kasie o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego i nadal prowadzić działalność rolniczą lub stałą pracę w gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym,

2) ponadto osiągnięta przez rolnika (domownika) kwota należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za miniony rok podatkowy, nazywana roczną kwotą graniczną, nie może przekroczyć 2643 zł (za 2006 r.)³⁷. Osiągnięcie tej kwoty stwierdza naczelnik urzędu skarbowego w zaświadczeniu, które rolnik (lub domownik) zobowiązany jest złożyć w Kasie w terminie 14 dni od rozpoczęcia działalności pozarolniczej, chyba że zainteresowany nie prowadził takiej działalności w poprzednim roku podatkowym. Kwota podatku od prowadzonej działalności gospodarczej wpływa także na możliwość pozostania przez rolnika lub domownika w ubezpieczeniu społecznym rolników w kolejnych latach. Rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą jest zobowiązany do złożenia zaświadczenia urzędu skarbowego w KRUS do 31 maja każdego roku podatkowego. Przekroczenie rocznej kwoty granicznej powoduje z upływem II kwartału, tj. 30 czerwca, ustanie rolniczego ubezpieczenia społecznego. Natomiast od 1 lipca rolnik podlega automatycznie ubezpieczeniu powszechnemu z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej. Skutek ten nie następuje, jeśli rolnik (domownik) zaprzestał trwale lub okresowo prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem tego kwartału. Ustawodawca wprowadził pewne ułatwienia spełnienia wymaganych warunków, np. możliwość przywrócenia terminu na wniosek zainteresowanego, jeżeli udowodni on, że

³⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. P 6/05, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2006 nr 7, poz. 81.

³⁷ Por. obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej (MP nr 45, poz. 478).

niezachowanie terminu do złożenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego albo do dostarczenia zaświadczenia o osiągniętej rocznej kwocie granicznej nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Dla uzyskania możliwości wyboru systemu ubezpieczenia społecznego na podstawie art. 5a konieczne jest ponadto zachowanie kolejności zdarzeń. Brak bowiem podstaw do objęcia rolniczym ubezpieczeniem społecznym osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, która stała się rolnikiem w trakcie prowadzenia tej działalności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2005 r. II UK 41/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 250).

W razie niespełnienia wymienionych wyżej warunków, a więc krótszego aniżeli 3 lata okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, niezachowania któregokolwiek z wymaganych wyżej terminów do złożenia oświadczenia określonej treści, zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej albo przekroczenia rocznej kwoty granicznej ubezpieczenie rolnicze ustaje z upływem kwartału, w którym podjęta została pozarolnicza działalność gospodarcza lub współpraca przy jej wykonywaniu albo z końcem kwartału, w którym rolnik (domownik) zobowiązany był do złożenia zaświadczenia urzędu skarbowego o wysokości należnego podatku. Od tej daty rolnik (lub domownik) podlega, zgodnie z zasadą automatyzmu prawnego, ubezpieczeniu społecznemu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na zasadach określonych w ustawie systemowej i zobowiązany jest do opłacania należnych składek ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. W razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczenia społecznego i wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji o odmowie objęcia ubezpieczeniem (decyzja negatywna) lub braku decyzji (milczenie organu rentowego), zainteresowanemu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach k.p.c. (art. 83 ustawy systemowej). Jeżeli zainteresowany nie dopełni czynności zgłoszenia, Zakład może z urzędu podjąć decyzję o zgłoszeniu go do ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność³⁸.

Od 2 maja 2004 r. ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników posługuje się własną definicją pojęcia „pazarolnicza działalność gospodarcza”, za którą uznaje działalność prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej³⁹, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów prawa podatkowego. Regulacja ta, zawarta bezpośrednio w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, stanowi normatywne potwierdzenie dokonanego wcześniej zawężenia kręgu osób objętych *ex lege* ubezpieczeniem społecznym rolników. Nastąpiło ono w związku ze zmianą ustawy systemowej polegającą na dodaniu w art. 8 ust. 6 punktu 4, który wyodrębnił nową kategorię osób objętych pojęciem pozarolniczej działalności niemieszczącą się w zakresie po-

³⁸ Por. art. 48b ust. 1 w zw. z art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej.

³⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.).

jęcia pozarolnicza działalność gospodarcza. Do tej nowej kategorii zaliczono dla celów ubezpieczenia społecznego działalność wykonywaną przez wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej⁴⁰. Wykładnia tego przepisu oraz jego wpływ na możliwość pozostawania nadal w ubezpieczeniu rolniczym przez rolników będących wspólnikami m.in. spółki jawnej stała się przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa zwykłych składów Sądu Najwyższego. W tym stanie rzeczy próbę wyjaśnienia powstających wątpliwości podjął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 lutego 2006 r. I UZP 4/05⁴¹. W tezie uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że rolnik prowadzący gospodarstwo rolne oraz pozarolniczą działalność jako wspólnik spółki jawnej nie korzysta po 1 stycznia 2003 r. z prawa wyboru rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego na podstawie art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴² i od tej daty podlega ubezpieczeniu społecznemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej. W obszernym uzasadnieniu tej uchwały Sąd podkreślił ponadto, że oświadczenie woli rolnika o wyborze rolniczego ubezpieczenia społecznego złożone na podstawie ustawy poprzednio obowiązującej nie zachowuje waloru w razie zmiany w kolejnej ustawie warunków przynależności do systemu rolniczego.

W konkluzji należy jeszcze raz podkreślić, że omawiana regulacja rozwiązuje *expressis verbis* zbieg ustaw: ustawy systemowej i ustawy rolniczej w taki sposób, że gdy rolnik prowadzący gospodarstwo rolne podejmuje dodatkową działalność zarobkową na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub agencyjnej, stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej bądź innej ubezpieczonej działalności (z wyjątkiem pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5a ust. 10 ustawy

⁴⁰ Omawiana tu zmiana ustawy systemowej wprowadzona została na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. nr 241, poz. 2074) i obowiązuje od 1 stycznia 2003 r.

⁴¹ OSNP 2006 nr 19-20, poz. 304; wcześniej pogląd taki przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 czerwca 2005 r. I UK 335/04, OSNP 2006 nr 3-4, poz. 63.

⁴² Ustawa ta (Dz.U. nr 124, poz. 585) po raz pierwszy wprowadziła w art. 5a możliwość równoczesnego podejmowania przez rolnika lub domownika podlegającego ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, nieprzerwanie, co najmniej 1 rok, pozarolniczej działalności gospodarczej, pod warunkiem że nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym. W zbiegu obydwu rodzajów działalności podlegał on nadal ubezpieczeniu społecznemu rolników. Na wyraźny wniosek, złożony przez rolnika lub domownika, mógł on jednak podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Przepis tej treści obowiązywał do 1 maja 2004 r. W praktyce z prawa opcji rolnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą korzystali jednokierunkowo, tylko w celu pozostania w systemie rolniczym ze względu na niższe składki. Natomiast art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r. dawał możliwość podlegania ubezpieczeniu rolniczemu osobie, która w dacie wejścia w życie omawianego przepisu, tj. w dniu 1 stycznia 1997 r., prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą oraz spełniała warunki podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy bez względu na okres prowadzenia gospodarstwa rolnego i złożyła w tej kwestii stosowne oświadczenie (przepis ten został uchylony na mocy ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r.).

rolniczej), to następuje *ex lege* jego wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników i podleganie z mocy ustawy w systemie powszechnym. W tych okolicznościach ani rolnikowi, ani domownikowi nie przysługuje prawo wyboru systemu ubezpieczenia społecznego.

Natomiast zbieg prowadzonej na terytorium RP działalności rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej rozwiązany został na rzecz pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników, pod warunkiem że rolnik zgłosi wniosek w tej kwestii i spełni inne wymagane warunki, w szczególności prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą w rozmiarze nieprzekraczającym w skali roku ustalonej kwoty wynoszącej aktualnie w przeliczeniu na jeden miesiąc niewiele ponad 220 zł. Dodatkowe dochody miesięczne osiągane przez rolnika w takiej wysokości stanowią potwierdzenie, że głównym źródłem utrzymania i zaspokajania potrzeb rolnika i jego rodziny jest działalność rolnicza, dlatego zachowuje on na podstawie ustawy rolniczej warunkowe uczestnictwo w systemie ochrony socjalnej. Mimo bowiem artykułowania w tytule ustawy z 1990 r. ubezpieczeniowego charakteru systemu rolniczego, składki na ubezpieczenie społeczne finansowane przez rolników nie są powiązane z wysokością i zakresem ochrony przysługującej z tego systemu. W tym sensie składka w ubezpieczeniu rolniczym bliższa jest obciążeniom *quasi* podatkowym realizowanym obowiązkowo na rzecz Kasy, aniżeli składce na ubezpieczenie społeczne charakteryzującej się określonymi cechami, m.in. wzajemnością. Warto też dodać, że rolnik lub domownik, który obok działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, zobowiązany jest do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników w podwyższonym wymiarze stanowiącym dwukrotność składki ustalonej w każdym dziale tego ubezpieczenia dla ogółu rolników⁴³.

5. Elementy konstrukcji prawa do emerytury rolników indywidualnych

5.1. Warunki nabycia prawa do emerytury rolniczej

Emerytura rolnicza jest świadczeniem długoterminowym wypłacanym dożywotnio ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonkowi lub domownikom), który spełnił łącznie dwa warunki: osiągnął wiek emerytalny 60 lat kobieta bądź 65 lat mężczyzna i podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 100 kwartałów (art. 19 ust. 1 ustawy rolniczej). Okres ubezpieczenia nie został zróżnicowany ze względu na płeć, na wzór systemu powszechnego, ale wynosi dla kobiet i mężczyzn co najmniej 25 lat. Ponadto, odmiennie aniżeli w poprzednich ustawach o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej nie jest już warunkiem koniecznym do nabycia prawa do emerytury, ma natomiast wpływ na wypłatę nabytej emerytury (o tym niżej).

⁴³ Por. art. 17 ust. 2 i art. 8 ust. 3a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Do wymaganego stażu zalicza się okresy ubezpieczenia rolniczego w latach 1983-1990, prowadzenia przed tą datą gospodarstwa rolnego lub pracy w tym gospodarstwie po ukończeniu 16 lat oraz okresy składkowe i nieskładkowe w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej. Możliwość zaliczenia okresów spełnionych w systemie powszechnym do nabycia prawa do emerytury z systemu specjalnego (rolniczego) jest typową cechą krajowej koordynacji przepisów ubezpieczenia społecznego. Warunkiem nabycia prawa do emerytury rolniczej na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rolniczej jest osobiste prowadzenie działalności rolniczej przez osobę ubiegającą się o taką emeryturę, z zastrzeżeniem że nie musi ono trwać do daty zgłoszenia wniosku (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 1992 r. II UZP 7/92, OSNC 1992 nr 7-8, poz. 134). Wniosek o emeryturę może skutecznie zgłosić rolnik, który po spełnieniu wymaganych warunków przebywa stale za granicą, np. w Kanadzie (jak w niniejszej sprawie). Dlatego użyty w art. 19 ust. 1 termin, że emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu, nie może być interpretowany ograniczająco, ale musi obejmować osoby, które spełniły wymagane warunki przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1994 r. II URN 36/94, OSNP 1995 nr 2, poz. 26) i bez względu na okres, jaki upłynął od zakończenia działalności rolniczej.

5.2. Wymiar emerytury rolniczej

Emerytura rolnicza wykazuje znaczące odrębności w porównaniu do emerytury z systemu powszechnego mające swoje uzasadnienie w odmiennych zasadach jego funkcjonowania i finansowania oraz odmiennym statusie ekonomicznym rolnika. Podstawę wymiaru emerytury rolniczej stanowi emerytura podstawowa, równa kwocie najniższej emerytury określonej w ustawie emerytalnej. Emerytura rolnicza składa się z dwóch części: składkowej, której wymiar zależy od okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowym, przyjmując po 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania temu ubezpieczeniu, oraz części uzupełniającej, która w całości finansowana jest z budżetu państwa i nosi cechy świadczenia spełniającego cel socjalny. Część uzupełniająca dopełnia część składkową w ustalonych granicach wynoszących od 85 do 95% emerytury podstawowej. Suma obydwu części nie może być niższa od wymiaru emerytury podstawowej⁴⁴. Rolnik ma prawo do obydwu części w razie całkowitego zaprzestania działalności rolniczej. Do emerytury rolniczej przysługują dodatki zwiększające ogólną wielkość środków pieniężnych, np. dodatek pielęgnacyjny⁴⁵, dodatek z tytułu pracy przymusowej w wysokości 2% emerytury podstawowej za

⁴⁴ Szczegółowe zasady ustalania wymiaru części składkowej, włącznie z doliczaniem liczby lat podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, oraz części uzupełniającej i wskaźnika wymiaru dla każdej z nich określone są w art. 25 i 26 ustawy rolniczej.

⁴⁵ Szerzej E. Jaworska-Spićak, *Zasilek pielęgnacyjny a dodatek pielęgnacyjny z ubezpieczenia społecznego rolników*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia* 2005 nr 26-27, s. 80 i nast.

każdy rok takiej pracy (jest on uwzględniany przy obliczaniu wskaźnika wymiaru części składkowej), zwiększenie z tytułu działalności kombatanckiej lub podlegania represjom i inne.

Prawo do emerytury rolniczej ustala się na wniosek zainteresowanego albo innej osoby mającej interes prawny w ustaleniu tego prawa. Natomiast zmiany w indywidualnym wymiarze świadczeń z ubezpieczenia wynikające ze zmian w przepisach prawa ustalane są z urzędu.

5.3. Zawieszenie wypłaty emerytury rolniczej z powodu prowadzenia działalności rolniczej

Konstrukcję zawieszenia wypłaty emerytury rolniczej reguluje art. 28 ustawy rolniczej. Unormowanie to należy odróżnić od zawieszenia prawa do emerytury w razie osiągnięcia przychodów z innych źródeł, o czym stanowi art. 34 tej ustawy, odsyłający w tym zakresie do ustawy emerytalnej.

Zawieszenie wypłaty emerytury rolniczej w całości dotyczy rolnika, który po nabyciu prawa do emerytury nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Zawieszenie wypłaty dotyczy tylko uzupełniającej części emerytury rolniczej lub w przypadku emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i ich rodzin, w części równej 95% emerytury podstawowej, finansowanych z budżetu państwa, i obejmuje całość lub określony ułamek tej części świadczenia.

Rolnik ma prawo do obu części emerytury w razie całkowitego zaprzestania działalności rolniczej. Warunek zaprzestania przez emeryta prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem lub współwłaścicielem albo posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, z pewnymi wyłączeniami określonymi w art. 28 ust. 4 ustawy rolniczej. Przepis ten wprowadza domniemanie prawne wzruszalne ułatwiające ustalenie spełnienia warunku koniecznego do uzyskania wypłaty emerytury rolniczej w całości. Domniemanie to może zostać obalone, jeżeli rolnik będący właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy rolniczej. W tych okolicznościach wypłata części uzupełniającej emerytury nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ustawy rolniczej⁴⁶. Kwestia ta została wyjaśniona w licznych wyrokach Sądu Najwyższego (np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2004 r. II UZP 5/04, OSNP 2004 nr 22, poz. 389; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r. II UK 207/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 339; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2004 r. III Aua 598/04 z aprobuską głosem M. Niedośpiąła, OSA 2006 nr 5, s. 83).

Ustawa przewiduje szczególne przypadki, w których mimo dalszego prowadzenia gospodarstwa rolnego wypłata części uzupełniającej zawieszana

⁴⁶ Por. A. Lejk-Kępka, M.M. Ociepa, *Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Niektóre problemy interpretacyjne*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia 2005 nr 28, s. 48 i nast.

jest w połowie (art. 28 ust. 6) lub tylko w jednej czwartej (art. 28 ust. 7), bądź w innych okolicznościach, m.in. w przypadku podjęcia działalności rolniczej na gruntach nabytych w drodze dziedziczenia albo na odzyskanych gruntach uprzednio wydzierżawionych w wyniku rozwiązania umowy dzierżawy z przyczyn niezależnych od emeryta i innych, w których wypłata emerytury nie ulega zawieszeniu tylko przez określony czas (jeden rok). Kwestie te były uprzednio przedmiotem rozstrzygnięć w orzecznictwie (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1997 r. II UKN 145/97, OSNP 1998 nr 8, poz. 247; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1997 r. II UKN 39/96, OSNP 1997 nr 16, poz. 299). Szczególny przypadek zawieszenia emerytury wprowadzony do ustawy rolniczej w 2004 r. dotyczy zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej polegającego na przekazaniu gospodarstwa rolnego w formie aktu notarialnego osobie niepełnoletniej. W tym przypadku następuje całkowite zawieszenie wypłaty emerytury aż do czasu osiągnięcia przez tę osobę 18 lat. Regulacja ta wyeliminowała liczne przypadki przekazywania gospodarstw dzieciom i faktyczne dalsze prowadzenie działalności rolniczej w zbiegu z pobieraną w całości emeryturą rolniczą⁴⁷.

W celu spełnienia warunku zaprzestania działalności rolniczej ustawa dopuszcza każdą formę zbycia gospodarstwa i swobodnego wyboru nabywcy. Najczęściej spotykanymi formami przeniesienia własności lub przekazania gospodarstwa rolnego innej osobie są: umowa sprzedaży, umowa o dożywocie, umowa darowizny, umowa dzierżawy zawarta na piśmie na okres co najmniej 10 lat oraz wprowadzona przez ustawę rolniczą umowa zawarta z następcą, na warunkach określonych w art. 84-91.

5.4. Zawieszenie prawa do emerytury rolniczej w razie osiągnięcia przychodów z innych źródeł

W razie osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z tytułu wykonywania pracy zarobkowej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego lub wykonywania działalności niepodlegającej obowiązkowi ubezpieczenia z uwagi na podleganie temu ubezpieczeniu z innego tytułu, emerytura rolnicza ulega zawieszeniu na zasadach określonych w przepisach ustawy emerytalnej. Zawieszenie nie obejmuje jednak wypłaty części składkowej oraz nadwyżki emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin ponad 95% emerytury podstawowej. Ponadto, przy stosowaniu zawieszenia nie bierze się pod uwagę dochodów z działalności rolniczej. Warto podkreślić, że chociaż cytowany wyżej art. 34 ustawy rolniczej odsyła *expressis verbis* do konstrukcji zawieszenia świadczenia, nie wspominając nic o jego zmniejszaniu, co mogłoby być interpretowane jako ograniczenie zastosowania omawianej konstrukcji tylko do przypadków osiągnięcia przez uprawnionego do emerytury rolniczej przychodu z innych źródeł w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, to jednak nie ma podstaw do takiej wykładni omawianego przepisu. Odesłanie z art. 34 dotyczy zatem

⁴⁷ Tamże, s. 63.

zarówno zmniejszania emerytury rolniczej, jak i zawieszania prawa do tego świadczenia (tylko jego części uzupełniającej). Przychód w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez GUS, ale nie więcej niż 130% tej kwoty powoduje zmniejszenie uzupełniającej części emerytury rolniczej o kwotę przekroczenia. Kwota przekroczenia stanowi różnicę między osiągniętym przychodem a minimalnym limitem zarobkowym (tj. 70%). Wątpliwość w stosunku do omawianej konstrukcji dotyczy tego, czy w ubezpieczeniu rolniczym respektowana jest zasada stosowana w systemie powszechnym o niezawieszalności emerytury po osiągnięciu podstawowego wieku emerytalnego (60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna)⁴⁸. Przepisy o zwieszeniu prawa do emerytury dotyczą wyłącznie wcześniejszych emerytur rolniczych, które wprowadzone zostały dla tej grupy zawodowej dopiero na podstawie ustawy z 1990 r. (o czym niżej). Po osiągnięciu przez rolnika podstawowego wieku emerytalnego, zarabkowanie na podstawie innych tytułów aniżeli działalność rolnicza i uzyskiwanie z tego tytułu określonych dochodów nie powoduje zmniejszenia ani zawieszenia nabytego prawa i oznacza możliwość podejmowania innej działalności zarobkowej bez żadnych ograniczeń. Natomiast dalsze prowadzenie działalności rolniczej powoduje ograniczenie wypłaty uzupełniającej (socjalnej) części emerytury.

Warto dodać, że ze względu na ogólnie niski wymiar emerytur rolniczych, które są pochodną emerytury podstawowej, także wykazującej słabą dynamikę wzrostową, konstrukcja zawieszenia i zmniejszania emerytury rolniczej nie wpływa zasadniczo na ograniczenie wypłaty nabytych uprawnień. Z publikowanych danych wynika, że od 1998 r. stosunek wysokości przeciętnego świadczenia rolniczego do emerytury podstawowej powoli rośnie. W 2005 r. świadczenie takie (liczone jednak łącznie z emeryturami i rentami wypłacanymi z ZUS, w zbiegu z rolnymi, co sztucznie zawyża wysokość świadczeń rolniczych) było o 17% wyższe od emerytury podstawowej i wynosiło 658,14 zł (jest to o około 40% niższy wymiar świadczenia aniżeli przeciętne świadczenie z ZUS)⁴⁹. Od 1 marca 2006 r. kwota maksymalnego zmniejszenia wynosi dla emerytury (lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy) 413,37 zł, a kwota równa 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia 1771,20 zł. Natomiast od 1 marca 2007 r. kwota równa 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynosi 1863,60 zł, a kwota równa 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – 3461,30 zł.

Prawną konstrukcję zawieszenia prawa do emerytury rolniczej należy odróżnić, podobnie jak w systemie powszechnym, od wstrzymania wypłaty emerytury z powodu zajścia okoliczności, o których mowa w art. 134 ustawy emerytalnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r.

⁴⁸ Por. art. 103 ust. 2 i 2a ustawy emerytalnej. Szerzej K. Antonów (red.), M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 341 i nast.

⁴⁹ Por. K. Kluczyńska, *Rola emerytur i rent rolniczych w życiu wsi*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia 2006 nr 29, s. 11 i nast.

II UK 196/03, OSNP 2004 nr 18, poz. 321; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1999 r. II UKN 28/99, OSNP 2000 nr 18, poz. 698). Wstrzymanie wypłaty świadczenia jest czynnością organu rentowego (KRUS) podejmowaną po stwierdzeniu, że zaistniały okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do emerytury lub ustanie tego prawa, albo gdy okaże się, że prawo do świadczenia nie istniało. Zawieszenie prawa do świadczenia albo zawieszenie lub wstrzymanie jego wypłaty następuje z urzędu. Wznowienie natomiast zawieszonych lub wstrzymanej wypłaty emerytury wymaga złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku.

6. Wcześniejsze emerytury rolnicze

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w art. 19 ust. 2 stanowi, że emerytura rolnicza przysługuje także ubezpieczonemu rolnikowi, który spełnia następujące warunki: osiągnął niższy o 5 lat wiek emerytalny (kobieta – 55 lat, mężczyzna – 60 lat), podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 120 kwartałów, tj. 30 lat, oraz zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Warunek podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu może zostać obniżony do 50 kwartałów (tj. do 12 i pół roku) w okolicznościach związanych z wywłaszczeniem gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego albo ich zbyciem na cel uzasadniający wywłaszczenie, bądź też z powodu trwałego wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej z przyczyn niezależnych od rolnika. Omawiany przepis po raz pierwszy w ustawach rolniczych ustanawia prawo do wcześniejszej emerytury dla rolników i na wzór unormowań powszechnych obniża (o 5 lat) wymagany wiek emerytalny oraz podwyższa (o 20 kwartałów) okres pozostawania w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym. Koniecznym warunkiem nabycia tego prawa jest równocześnie bezwzględny zakaz prowadzenia w tym czasie działalności rolniczej.

Ustawa nie wprowadza odrębnej definicji zaprzestania działalności rolniczej w celu nabycia na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy rolniczej prawa do wcześniejszej emerytury. Z tych powodów stosuje się definicję z art. 28 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którą warunek zaprzestania przez emeryta prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem lub współwłaścicielem albo posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, z pewnymi wyłączeniami określonymi w pkt 1-4 ust. 4 cytowanego artykułu. W razie niespełnienia wymaganych warunków prawo do emerytury wcześniejszej nie powstanie, co spowoduje wydanie przez organ rentowy decyzji odmawiającej ustalenia prawa do takiej emerytury. Postanowienia o częściowym zawieszeniu wypłaty emerytury rolniczej w razie prowadzenia działalności rolniczej z oczywistych powodów nie mają zastosowania do wcześniejszej emerytury rolniczej. Natomiast w okresie pobierania przez rolnika wcześniejszej emerytury stosuje się przepisy ustawy emerytalnej o zawieszaniu lub zmniejszaniu pobieranego świadczenia w razie uzyskiwania dochodów z innych źródeł aniżeli działalność rolnicza (na zasadach określonych w art. 103 i 104 ustawy emerytalnej).

Wcześniejsza emerytura może być przyznana tylko rolnikowi lub jego małżonkowi. Z uprawnienia tego nie mogą skorzystać domownicy.

Wymiar wcześniejszej emerytury, podział na część składkową i uzupełniającą oraz staż ubezpieczeniowy ustalany jest na zasadach dotyczących zwykłych emerytur, z tym że część uzupełniającą zmniejsza się o 25% emerytury podstawowej. Tak ustaloną część uzupełniającą zwiększa się następnie o 5% emerytury podstawowej po upływie każdego roku, aż do osiągnięcia przez uprawnionego wieku emerytalnego.

7. Emerytura rolnicza w świetle norm wspólnotowych

Działalność rolnicza jest traktowana w normach wspólnotowych jako działalność prowadzona na własny rachunek, a rolnicy stanowią grupę zawodową objętą koordynacją w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na zasadach określonych w rozporządzeniach Rady WE nr 1408/71 i 574/72. W razie spełnienia okresów ubezpieczenia w rolnictwie na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, okresy te zostaną doliczone do okresów prowadzenia działalności rolniczej w Polsce, jeżeli zabieg taki będzie konieczny do nabycia prawa do emerytury rolniczej na podstawie ustawodawstwa polskiego. Instytucją właściwą do rozpatrzenia wniosku o emeryturę rolniczą na podstawie rozporządzeń jest KRUS.

8. Uwagi końcowe

Rozwiązania wprowadzone w 2004 r. w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników spowodowały zauważalne zmiany w strukturze osób objętych tym ubezpieczeniem. Liczba ubezpieczonych rolników uległa w 2005 r. obniżeniu w relacji do roku poprzedniego o ponad dwadzieścia tysięcy osób (20 618, tj o 1,3%)⁵⁰. Spadek ten jest skutkiem zaostrzonych warunków kontynuowania pozarolniczej działalności gospodarczej w zbiegu z prowadzoną działalnością rolniczą, a także ustalenia na dość niskim poziomie rocznej kwoty granicznej, której przekroczenie spowodowało przesunięcie części rolników do systemu powszechnego. Z ubezpieczenia społecznego rolników wyłączono ponadto pewną liczbę osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej z powodu nieuwzględnienia ich działalności w wykazie rodzajów i rozmiarów działów specjalnych produkcji rolnej⁵¹. Ponadto, od pewnego czasu obserwuje się spadkową tendencję liczby osób pobierających emerytury i renty spowodowaną przesłankami demograficznymi. Na tle zauważalnych zmian dotyczących zakresu podmiotowego ubezpieczenia rolniczego nadal stawiane są pytania o możliwość uzyskania względnej samowystarczalności

⁵⁰ Por. Z. Czajka, *Dokumentacja i statystyka*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia 2005 nr 28, s. 138 i nast.

⁵¹ Tamże, s. 138.

tego systemu. Jest to jednak problem złożony, wymagający kompleksowych unormowań obejmujących nie tylko ubezpieczenie rolnicze, ale także prawo rolne i prawo podatkowe oraz mające kluczowe znaczenie dla kierunku proponowanych rozwiązań elementy, takie jak rozwój gospodarczy kraju, poprawa infrastruktury rolniczej oraz zasadnicza przebudowa struktury własnościowej i wiekowej w rolnictwie. W tym ostatnim zakresie pozytywnie należy ocenić korzystne zmiany warunków nabywania rent strukturalnych, znaczące obniżenie obszaru przekazywanego gospodarstwa oraz stosunkowo wysoki wymiar tych rent, zwłaszcza w relacji do późniejszej emerytury rolniczej.

Z kwestii szczegółowych należy zwrócić uwagę na niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie rolniczej mogące budzić uzasadnione wątpliwości. Dotyczą one np. zakresu ochrony przysługującej rolnikowi w związku ze zbiegiem działalności rolniczej i działalności gospodarczej. Pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez rolnika wyłączona jest na zasadach omówionych wyżej z ubezpieczenia powszechnego i chociaż wiąże się z obowiązkiem opłacania z tego tytułu składek w podwyższonym wymiarze na ubezpieczenie rolnicze, to jednak nie daje zainteresowanemu żadnego prawa do świadczeń w razie wypadku przy wykonywaniu tej działalności. W rezultacie wyłączenie ochrony ubezpieczeniowej następuje w obydwu systemach: powszechnym i rolniczym. Ponadto, ze względu na unormowania dotyczące ustalania składek system ten, chociaż formalnie kwalifikowany jako system ubezpieczenia społecznego, co *expressis verbis* wynika z tytułu ustawy, w rzeczywistości nie realizuje zasady solidarności społecznej, zwłaszcza nie różnicuje partycypacji finansowej w tworzeniu funduszu składkowego i funduszu emerytalno-rentowego w zależności od dochodów osiąganych z działalności rolniczej. Kwestie te wymagają jednak rozwinięcia w odrębnym opracowaniu.

Rola pomocy społecznej w zabezpieczeniu starości

1. Wstęp

W potocznym rozumieniu pomoc społeczna postrzegana jest jako działanie państwa na rzecz obywateli potrzebujących wsparcia, głównie finansowego. Z zapisu ustawowego wynika jednak, że jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i ich rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości¹. Przedstawiona definicja konkretyzuje przepisy Konstytucji RP, szczególnie art. 67, który wprawdzie nie wymienia pomocy społecznej jako takiej, lecz w myśl omawianego zapisu umieszcza prawo do pomocy w ramach szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego.

Zachodzące we współczesnym świecie, w tym i w Polsce, procesy demograficznego starzenia się społeczeństw prowadzą do istotnych zmian społecznych. Rodzina również podlega głębokim przeobrażeniom, nastawiona na sukces zawodowy i materialny nie jest w stanie spełnić oczekiwań starszych członków rodziny, tj. rodziców i bardziej wiekowo zaawansowanych dziadków. Stąd ciężar zapewnienia bezpiecznej starości przesunięty został na społeczeństwo. Wydłużenie okresu życia ujawniło nowe potrzeby tej grupy, zmuszając podmioty polityki społecznej do nadania problemom starości większego znaczenia, a ich nasilenie spowodowało uznanie starości za kwestię społeczną.

Większość ludzi starych ma zagwarantowane świadczenia pieniężne należne z ubezpieczeń społecznych. Z uwagi jednak na liczne problemy starości, konieczne stało się włączenie pomocy społecznej do uzupełnienia potrzeb ludzi starych w zakresie nie tylko sfery materialnej, ale również więzi rodzinnych i społecznych. Podmiotami realizującymi zadania pomocy społecznej są administracja rządowa, samorządy terytorialne oraz szeroko pojęte organizacje pozarządowe działające w środowisku lokalnym, nie tylko te, którym zlecono zadania z tego zakresu.

¹ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.)

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na przedstawieniu roli pomocy społecznej w zabezpieczeniu starości. Przybliżono więc zjawisko starości i demograficzne symptomy starzenia się społeczeństwa, przedstawiono zasady funkcjonowania pomocy społecznej i rodzaje świadczeń przewidziane w ustawie o pomocy społecznej. Na przykładzie Radomia zasygnalizowano sposób realizacji pomocy społecznej na poziomie lokalnym, a podstawą jest badanie ankietowe przeprowadzone przez autorkę niniejszego opracowania w 2006 r.

2. Starość i starzenie się ludności jako problem społeczno-ekonomiczny

Starość w życiu człowieka jest fazą następującą po wieku dojrzałym, po okresie aktywności życiowej i przeważnie też zawodowej. Określenie starości, a zwłaszcza wyznaczenie jej granic, nie jest łatwe, choć można posłużyć się granicą powszechnego wieku emerytalnego, jaki ustalono w Polsce ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn². Jednak wiek emerytalny jest różnie ukształtowany w poszczególnych państwach i nie można go próbować ujednoczyć z uwagi na różnorodne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, kulturowe i na całą złożoność egzystencji ludzkiej. Próg starości chronologicznej ustalany jest na różnych poziomach, najczęściej przyjmuje się, że jest nim 60, 65, a nawet 70 lat, jest to zawsze granica umowna i jej początek jest różny dla poszczególnych osób, zależny m.in. od warunków życia w ich wcześniejszych fazach³.

Tak więc, chociaż ustalenie granicy starości ma charakter konwencyonalny, stanowi zasadniczy problem przy określaniu zakresu podmiotowego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym pomocy społecznej dla ludzi starych. Chodzi zarówno o oszacowanie zapotrzebowania na świadczenia i usługi, w tym określenie rodzaju tych usług uzależnionych od stopnia zaawansowania starości, typu gospodarstwa domowego i inne. Wśród badaczy zjawiska starości i starzenia się najczęściej przyjmuje się, że początek starości wiąże się z osiągnięciem wieku poprodukcyjnego, czyli 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (P. Błędowski) lub z osiągnięciem 65 lat życia (J. Piotrowski).

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje się definicję starości sformułowaną przez P. Błędowskiego, który określa „starość jako fazę w życiu

² Zob. Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm., poprzednie regulacje prawne pozwalały na używanie określenia „ustawowy wiek emerytalny”.

³ Por. P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002, s. 11; J. Piotrowski, *Społeczne aspekty starości [w:] Geriatria w aspekcie klinicznym i społecznym*, pod red. J. Rutkiewicz, PZWL, Warszawa 1970, s. 120, który napisał: „starość ma tylko wyraźnie określoną granicę końcową, natomiast jej początek jest bardzo nieokreślony”.

człowieka, w której niekorzystnym zmianom związanym z osłabieniem biologicznym organizmu i obniżeniem sprawności psychofizycznej towarzyszą zmiany w pozycji społecznej, statusie materialnym, aktywności zawodowej i sytuacji rodzinnej. Następstwem tych procesów jest stopniowa alienacja człowieka w jego dotychczasowym środowisku⁴.

Starość jest związana z różnego rodzaju krytycznymi sytuacjami, wobec których konieczne są działania podjęte przez podmioty polityki społecznej. Skala zjawiska wyrażona dużą liczbą danej zbiorowości, której potrzeby nie są zaspokajane, powoduje uznanie tych problemów za kwestię społeczną⁵. Omawiane zagadnienie dotyczy potrzeb związanych ze starzeniem się, gdyż od lat wzrasta odsetek ludzi starszych, starych, a także osób w tzw. zaawansowanej starości, tj. po 80 roku życia. Można więc przyjąć, że zbiorowość ludzi starych negatywnie odbiera sposób funkcjonowania społeczeństwa, sposoby gospodarowania i zasady podziału wytwarzanych środków. Powoduje to krytyczne sytuacje w życiu tych rodzin i jednostek, ale też przeświadczenie w społeczeństwie o możliwości rozwiązania określonych problemów.

Problem starzenia się społeczeństwa wysunął się na czoło problematyki socjalnej w krajach gospodarczo rozwiniętych już w latach siedemdziesiątych XX w. Dwa główne problemy demograficzne – proces starzenia się populacji i zmniejszająca się dzietność – powodują znaczne obciążenie ludności w wieku produkcyjnym. Obecnie starzenie się społeczeństwa jest faktem powszechnie występującym, szczególnie w Europie. Do państw starzejących się dołączyła Polska, w której liczba osób w wieku 65 lat i więcej wynosiła w 2005 r. 5 040 tys., tj. 13,2% ogółu ludności (tabela 1), podczas gdy na koniec 1970 r. ludności w wieku powyżej 65 lat było 2 762 tys., co stanowiło 8,5% ogółu ludności Polski⁶. Tabela 2 pokazuje, że Polska „dogania” państwa starzejące się, a tempo starzenia się będzie znacznie rosło w wyniku wspomnianego wyżej negatywnego procesu demograficznego, jakim jest spadek urodzin.

Znacznie bardziej niepokojącą strukturę demograficzną mają obecnie państwa europejskie (dawna Europa Zachodnia). Wskaźnik ludności w wieku powyżej 65 lat pokazuje (tabela 1), że są to narody znacznie starsze od

⁴ P. Błędowski, *Lokalna polityka...*, op. cit. s. 64, zob też definicje J. Szatur-Jaworskiej i in.

⁵ J. Danecki kwestie społeczne rozumiał nie tylko „jako problemy społeczne o najwyższym stopniu dotkliwości, to także położenie społeczne grup i zbiorowości, które na skutek kumulacji negatywnych czynników stwarza szczególnie trudną (krytyczną) sytuację w życiu jednostki i rodziny”, zob. *Wprowadzenie [w:] Studia o kwestiach społecznych*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1991. Definicje kwestii społecznych sformułowało wielu polityków, np. L. Krzywicki, A. Rajkiewicz, M. Szyłko-Skoczny, A. Kurzynowski, J. Auleytner.

⁶ Problem starzenia się społeczeństwa badał w latach 1966-1967 J. Piotrowski na podstawie wyników ogólnopolskiego badania ludzi starych, w którym przyjęto, że zalicza się do nich osoby w wieku 65 lat i więcej, zob. J. Piotrowski, *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, PWN, Warszawa 1973.

Polaków, najwyższy występuje we Włoszech (19,2%) i w Niemczech (18,6%). Jednak ludzie starych w tych państwach nie dotyczą problemy, z którymi boryka się zbiorowość ludzi starych w Polsce. Sytuacji krajów rozwiniętych, stosujących politykę państwa opiekuńczego nie można porównać z Polską z uwagi na szeroki w tych państwach zakres i poziom zabezpieczenia materialnego na okres starości, a wysoki poziom świadczeń emerytalnych tamtych systemów pozwala na podtrzymanie standardu życia z okresu aktywności zawodowej⁷.

Tabela 1

**Ludność w wieku powyżej 65 lat
w niektórych krajach Europy w 2005 r.^a**

Kraje	Liczba ludności w tys.	W stosunku do ogółu ludności w %
Austria	3 708	16,0
Belgia	1 780	17,1
Bułgaria	1 331	17,2
Finlandia	831	15,9
Francja	9 947	16,4
Grecja	1 929	17,5
Hiszpania	7 228	16,8
Irlandia	458	11,2
Niemcy	15 367	18,6
Polska	5 040	13,2
Portugalia	1 791	17,0
Słowacja	626	11,6
Szwecja	1 554	17,3
Włochy	11 128	19,2

^a Dla Belgii i Włoch dane dotyczą 2004 r., dla Polski – 2005 r.

Źródło: *Przegląd Międzynarodowy, Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 2006, s. 753.

Dynamiczne starzenie się społeczeństw doprowadziło do pogorszenia się relacji liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych, a tym samym powstały trudności w finansowaniu systemów repartycyjnych. Funkcjonujące w gospodarce systemy doprowadziły do zwiększenia kosztów pracy, wzrostu bezrobocia, wywołały też „przewrotny efekt hojnych systemów

⁷ Zob. Z. Czepulis-Rutkowska, S. Golinowska, *Reformowanie systemu emerytalnego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności* [w:] *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego*, pod red. S. Golinowskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 9-11.

zabezpieczenia dochodów”, ograniczając więzi rodzinne oraz wpływając na spadek dzietności⁸.

Tabela 2

**Ludność Polski w wieku powyżej 55 lat życia
według płci w 2005 r.**

Wyszczególnienie	Ogółem		Mężczyźni		Kobiety	
	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %
Ogółem ludność	38 157,1	100	18 453,9	48,4	19 703,2	51,6
w tym w wieku:						
55-59	2 483,3	6,5	1 174,3	47,3	1 309,0	52,7
60-64	1 484,0	3,9	671,6	45,3	812,4	54,7
65-74	2 936,1	7,7	1 219,3	41,5	1 716,8	58,5
75 i więcej	2 139,6	5,6	699,9	32,7	1 439,7	67,3
Razem powyżej 55 lat	9 043,0	23,7	4 025,2	44,5	5 017,8	55,5
Razem powyżej 65 lat ^a	5 075,7	13,3	1 919,2	37,8	3 156,5	62,2
Razem w wieku poprodukcyjnym	5 882,2	15,4	1 919,2	32,6	3 969,0	67,4

^a W 1995 r. ludność w wieku powyżej 55 lat liczyła 4 324 tys., co stanowiło 11,3% ogółu ludności kraju.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2006, s. 196 i obliczenia własne.

Tabela 2 pokazuje strukturę demograficzną ludności Polski w 2005 r. w wieku powyżej 55 lat, która liczyła 9 043 tys. osób, tj. 23,7% ogółu ludności, część z grupy wiekowej pomiędzy 55-59 lat to niewątpliwie emeryci i renciści. Ludność w wieku poprodukcyjnym liczyła 5 882 tys. osób, co stanowiło 15,4% ogółu ludności. Odsetek kobiet wyraźnie wzrasta w starszym wieku, w przedziale powyżej 75 lat wynosi 67,3%; stopień feminizacji związany jest z wydłużeniem życia (częściej dotyczy kobiet) i nadumieralnością mężczyzn w wieku 40-59 lat.

3. Pomoc społeczna

Pomoc społeczna, będąca obecnie istotnym elementem polityki społecznej państwa, ma długą tradycję, gdyż osoby wymagające pomocy ze względu na ubóstwo, niepełnosprawność czy wiek pojawiły się wraz z powstaniem wspólnot ludzkich. W starożytności początkowo nazywana była dobroczynnością⁹ lub filantropią, wywodzącą się z kultury antycznej; u Greków

⁸ Tamże.

⁹ Por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 13-28.

filantropia, czyli chęć pomagania innym, oznaczała usposobienie przyjazne ludziom i współczucie wobec bliźnich¹⁰.

Działalność ta, zanim doczekała się regulacji prawnej, miała formę pomocy, której udzielały podmioty prywatne, Kościół katolicki za pośrednictwem licznych klasztorów, bractwa, towarzystwa dobroczynności, organizacje kupców i rzemieślników. Państwo stopniowo przejmowało kontrolę nad tą działalnością, która stawała się publiczną¹¹. Rozwój cywilizacyjny (powstanie przemysłu, koncepcja państwa prawnego) zmodyfikował tę formę opieki socjalnej, która przekształciła się w zorganizowaną opiekę społeczną. Miłosierdzie zostało zastąpione obowiązkiem ratowania słabszych członków społeczeństwa. Obciążono tym zadaniem państwo i samorząd gminny.

W Polsce, po odzyskaniu niepodległości, w 1923 r. uchwalono ustawę o opiece społecznej, która wszechstronnie i obszernie regulowała zasady udzielania świadczeń, ustalała zakres opieki, obowiązki administracji rządowej i gmin oraz innych związków samorządu terytorialnego, a także określała sposób jej finansowania. W okresie PRL w pierwotnych założeniach ustawa funkcjonowała do 1950 r., tj. do likwidacji samorządu terytorialnego. Formalnie jednak w znacznie zmodyfikowanej formie obowiązywała do 1990 r. Działalnością socjalną obciążono wówczas uspołecznione zakłady pracy oraz działające w nich związki zawodowe. Nowa ustawa uchwalona w 1990 r. powstała już w nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Przez 14 lat była wielokrotnie nowelizowana i uzupełniana przepisami, które uwzględniały zachodzące w gospodarce procesy, np. ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r., ustanawiającą formy pomocy na wypadek bezrobocia.

Rola pomocy społecznej w ustabilizowanych społeczeństwach ma charakter marginalny i obejmuje rodziny i jednostki słabsze, dotknięte szczególnymi zdarzeniami losowymi. W Polsce w okresie transformacji nastąpił „rozkwit” działalności pomocy społecznej do skali, która stała się niewydolna w swych podstawowych zadaniach i funkcjach¹². Zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej stale rośnie, jest to wynik zarówno rozwoju cywilizacyjnego, jak i negatywnych skutków procesów przekształceń ustrojowych. Wzrasta więc zapotrzebowanie na wprowadzenie nowych świadczeń, przykładem może być zjawisko bez-

¹⁰ E. Leś uważa, że pojęcia dobroczynność i filantropia różnią się istotnie: w judaizmie, chrześcijaństwie i islamie dobroczynność jest rozumiana jako nakaz religijny, akcentujący potrzebę opieki nad najuboższymi; filantropia czerpie swoje inspiracje ze świeckiej idei humanitaryzmu, akcentuje potrzebę solidarności z ubogimi oraz oznacza wspieranie nauki i kultury, zob. *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i s-ka, Warszawa 2001, s. 17.

¹¹ W. Muszalski uważa, że wymienione „formy działalności trudno traktować jedynie jako formę prywatnej dobroczynności, gdyż te organizacje spełniały w swoisty sposób zadania państwa tamtej epoki”, zob. *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1996, s. 165-166.

¹² Zob. J. Hryniewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej [w:] Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod red. M. Rymszy, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

robocia czy zmiany w stosunkach rodzinnych, wyrażające się rozpadem rodziny wielopokoleniowej, a także starzenie się społeczeństwa, w tym wydłużanie się życia człowieka.

Aktualna ustawa o pomocy społecznej weszła w życie 1 maja 2004 r., uwzględniając integrację ze strukturami europejskimi ustaliła nowy katalog podmiotów uprawnionych do świadczeń, są to obecnie także cudzoziemcy, w tym obywatele państw unijnych¹³. Ustawa pozostawia zadania w zakresie pomocy społecznej jednostkom samorządu terytorialnego, ale wprowadza formy kontrolne na rzecz wojewody, zacieśnia współpracę organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Dopuszcza powierzanie realizacji zadań określonym podmiotom na podstawie zawartego kontraktu. Świadczenia zostały podzielone na pieniężne i niepieniężne, położono nacisk na przyznawanie świadczeń o charakterze usługowym. Nową regulacją jest działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Rodzina może otrzymać pomoc w wielu formach, w tym jako pracę socjalną. Podniesiono status pracownika socjalnego i określono wymagane kwalifikacje, aby wzmocnić zaufanie do tego zawodu.

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, braku umiejętności przystosowania się do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Wymienione enumeratywnie powody dające podstawę do ubiegania się o pomoc społeczną mogą niemal w każdym przypadku odnosić się do osób starszych i starych, gdyż nawet jeżeli dane okoliczności nie dotyczą ich bezpośrednio, mogą występować u innych członków rodziny.

Warunkiem niezbędnym do powstania uprawnienia do uzyskania świadczenia jest uprzednie wykorzystanie własnych środków, możliwości i przysługujących uprawnień. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko sytuację materialną i dochodową, w tym posiadane obok dochodów dobra materialne, ale również umiejętności, np. posiadane kwalifikacje zawodowe, właściwości psychofizyczne, aktywność lub jej brak w rozwiązywaniu własnych problemów oraz gotowość współdziałania w tym celu z innymi. Współdziałanie w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej jest obowiązkiem wszystkich osób korzystających z pomocy

¹³ I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, op. cit., s. 28.

społecznej. Odmowa współpracy może stanowić podstawę do odmowy przyznania pomocy lub wstrzymania wypłaty świadczeń.

Przedstawione zasady, określające ogólne warunki przyznania pomocy obejmują trzy elementy:

- subsydiarną funkcję pomocy społecznej (pełnego wykorzystania własnych uprawnień i możliwości),
- kooperację podmiotów zorganizowanego społeczeństwa oraz
- aktywne współdziałanie adresata i beneficjenta pomocy¹⁴.

Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach godnych człowieka. Pomoc ta powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób ubiegających się o świadczenia, ich integracji ze środowiskiem oraz zapobiegać powstawaniu trudnych sytuacji życiowych. Rodzaj, forma i rozmiar pomocy powinny stymulować osobę lub rodzinę do samodzielnego rozwiązywania problemów przy wsparciu ze strony pracowników socjalnych.

Pomoc organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi.

Zgodnie z art. 15 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega w szczególności na:

- przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń,
- pracy socjalnej,
- prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacji zadań wynikających z rozpoznanych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Gminy i powiaty zobowiązane do wykonywania zadań pomocy społecznej nie mogą jej odmówić osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych tej osoby.

Świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia pieniężne i niepieniężne.

Świadczenia pieniężne to m.in.:

- zasiłek stały, okresowy, celowy i specjalny zasiłek celowy,
- zasiłek i pożyczka na usamodzielnienie się,
- pomoc dla rodzin zastępczych.

Formuła tych zasiłków i ustalanie ich wysokości polega na uzupełnieniu części różnicy między dochodem uprawnionego i obowiązującym kryterium dochodu.

¹⁴ Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 324.

Zasiłek stały ustala się w wysokości:

— w przypadku osoby samotnie gospodarującej – różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł netto miesięcznie (obowiązuje od dnia wejścia w życie ustawy)¹⁵,

— w przypadku osoby w rodzinie – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a faktycznym dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie.

Zasiłek okresowy przysługuje ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, ubieganie się o świadczenie z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

Świadczenia niepieniężne to m.in.:

- praca socjalna,
- bilet kredytowany,
- interwencja kryzysowa,
- schronienie,
- posiłek,
- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy,
- pobyt i usługi w domu pomocy społecznej.

Osobie samotnej, która z powodu wieku lub choroby wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych. Ustawa przewiduje też usługi specjalistyczne. Wszystkie usługi obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Możliwe jest zapewnienie całodobowych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Dostępne dane (tabela 3) pokazują ogólną liczbę osób (w sprawozdaniach miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej są to środowiska – osoby samotne lub rodziny, które tworzą gospodarstwo domowe) korzystających ze świadczeń pomocy społecznej i wysokość kwot wydatkowanych na ten cel. W latach 1995-2005 liczba korzystających ze świadczeń wzrosła z 2 127 tys. do 2 575 tys., tj. o 21%, dwukrotnie zwiększyła się kwota wydatków – z 1 407,6 mln zł do 2 885,6 mln zł. W 2000 r. kwota wydatków była najwyższa, wyniosła 3 107,4 mln zł. Dane za 2005 r. pokazują wzrost liczby korzystających, przy niższej kwocie środków finansowych, co świadczy o ograniczeniu wydatków pomocy społecznej na skutek zmian ustawowych. Główną przyczyną są zmiany w systemie świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. odejścia świadczeń z pomocy społecznej do systemu świadczeń rodzinnych i przeniesienia rent socjalnych do ZUS. Podkreślić należy również, że wzrost liczby korzystających z pomocy w 2005 r. spowodowany

¹⁵ Od 1 października 2006 r. prawo do świadczeń przysługuje, gdy dochód nie przekracza 477 zł; osobie w rodzinie dodatek przysługuje, gdy dochód na osobę nie przekracza 351 zł; osobie samotnej, której dochód nie przekracza 700 zł, raz w kwartale przysługuje dodatek celowy na leki. Przy najniższych dochodach przysługuje dodatek mieszkaniowy do 80% kosztów czynszu. Osobie, która nie spełnia warunków do otrzymania emerytury przysługuje zasiłek stały w wysokości do 444 zł.

jest zmianą przepisów o funduszu alimentacyjnym, jego likwidacja rozszerzyła katalog podmiotów nieuprawnionych do zasiłku rodzinnego oraz do świadczeń pielęgnacyjnych.

Tabela 3

Świadczenia pomocy społecznej^a

Wyszczególnienie	Korzystający w tys.	Udzielone świadczenia w mln zł
Ogółem	2 127	1 407,6
1995	2 144	3 107,4
2000	2 575	2 885,6
2005	2 199	2 176,6
Pomoc pieniężna		
w tym zasiłki:		
— stały	171	516,7
— okresowy	669	543,0
— celowe	1 271	562,7
Pomoc niepieniężna	1 292	709,0
w tym:		
— schronienie	11	19,6
— posiłek	1 122	356,9
— ubranie	34	5,4
— sprawienie pogrzebu	5	7,9

^a Korzystający z form pomocy mogą być wykazani kilkakrotnie.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2006, s. 396.

Spośród udzielonych w 2005 r. świadczeń pieniężnych największą liczbę stanowią zasiłki celowe – 1 271 tys. korzystających. Wśród świadczeń niepieniężnych największą pozycję stanowi liczba osób korzystających z posiłków – 1 122 tys. na kwotę 356,9 mln zł. Liczba otrzymujących to świadczenie pokazuje skalę ubóstwa części społeczeństwa¹⁶.

Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

Domy pomocy społecznej dzielą się na domy dla: osób w podeszłym wieku, przewlekle somatycznie chorych, chorych psychicznie, niesprawnych intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie, dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie. Domy te świadczą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu. Organizacja domu pomocy społecznej powinna uwzględniać wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, jednostki samorządu terytorialnego, Kościół katolicki, inne kościoły

¹⁶ Zob. A. Niewiadomska, *Instytucja pomocy społecznej w walce z ubóstwem i marginalizacją społeczną* [w:] *Zadania społeczne*, pod red. Z. Pizsa, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 295-318.

i związki wyznaniowe oraz osoby fizyczne. Pobyt w takim domu jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania (wysokość opłaty regulują art. 60 i 61 ustawy o pomocy społecznej)¹⁷.

Tabela 4

Placówki pomocy społecznej

Wyszczególnienie	1995	2000	2005
Domy i zakłady stacjonarne dla osób w podeszłym wieku:			
— liczba domów	157	199	280
— miejsca ogółem	12 301	13 566	16 833
— mieszkańcy ogółem	11 500	13 330	15 720
Dzienne domy pomocy społecznej:			
— liczba domów	223	236	240
— liczba miejsc	11 898	12 883	13 873

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2006, s. 395 i 396 i opracowanie własne.

Z tabeli 4 wynika, że w latach 1995-2005 liczba domów i zakładów stacjonarnych dla osób w podeszłym wieku wzrosła ze 157 do 280, wzrosła również liczba miejsc w tych domach i liczba mieszkańców z 11 500 miejsc w 1995 r. do 15 720 miejsc w 2005 r. Zwiększyła się także, choć nieznacznie, liczba dziennych domów pomocy społecznej.

Przez wiele lat instytucjonalna pomoc społeczna była dziedziną zaniedbaną, domy pomocy społecznej kojarzyły się z przytułkami i choć sytuacja generalnie uległa poprawie, warunki ich funkcjonowania w dalszym ciągu są trudne. Występują problemy finansowe, także z zakresu zarządzania czy doboru wykwalifikowanego personelu. Umożliwienie prowadzenia domów pomocy społecznej osobom prywatnym, co może zahamować wzrost kosztów utrzymania placówek, nie spowodowało jeszcze ogólnego podniesienia jakości świadczonych usług¹⁸.

Świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub innej osoby. Pomoc może też być udzielana z urzędu.

Zadania określone omawianą ustawą realizują miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki interwencji kryzysowej oraz organizacje pozarządowe, np. Fundacja Osób Niepełnosprawnych, Polski Związek Niewidomych, zespoły Caritas, Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej, parafialne zespoły charytatywne.

Obowiązująca ustawa wprowadziła zapisy o zawodzie pracownika socjalnego, ustaliła określone wymagania kwalifikacyjne, pozwalające na uzyskanie stopni specjalizacji zawodowej.

¹⁷ Opłatę ponosi mieszkaniec domu, nie więcej niż 70% swojego dochodu, rodzina na określonych zasadach lub gmina, która skierowała osobę do domu pomocy społecznej, w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez zobowiązane do tego osoby.

¹⁸ Por. A. Niewiadomska, *Instytucja pomocy..., op. cit.*, s. 324.

Istniejący stan prawny przesuwając ciężar pieniężnych form pomocy społecznej na rzecz różnorodnych usług, co ma ogromne znaczenie w przypadku osób starszych i niepełnosprawnych. Praktyka udzielania pomocy społecznej wymaga znacznej korekty w zakresie skuteczności adresowania pomocy, zwłaszcza świadczeń pieniężnych.

4. Pomoc społeczna w systemie zabezpieczenia społecznego

Cel i zakres zabezpieczenia społecznego we współczesnej Polsce nie ulega zmianie, powodem jest zróżnicowanie społeczne i międzynarodowe zobowiązania. Celem tym jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywatelom potrzebującym pomocy, modyfikacji natomiast wymaga sposób jego realizacji. Wynika to z postanowień Konstytucji RP, a w szczególności przyjęcia, iż podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa (art. 20 Konstytucji RP). Chodzi o właściwą, z punktu widzenia obywateli znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, redystrybucję dochodów, która zapewni zaspokojenie potrzeb (świadczeń) przewidzianych przez system zabezpieczenia społecznego.

Zakres systemu zabezpieczenia społecznego obejmuje: ubezpieczenia, opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, rehabilitację niepełnosprawnych, pomoc socjalną dla młodzieży (zwaną też innymi świadczeniami społecznymi). Wymienione działy są niekiedy traktowane jako podsystemy zabezpieczenia społecznego¹⁹.

Problematyka pomocy społecznej jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, np. prawa, socjologii, politologii, medycyny, pedagogiki, a złożoność regulacji prawnych (oprócz podstawowego źródła prawa, którym jest ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, istnieje kilkanaście ustaw, na podstawie których udzielana jest pomoc) utrudnia zajmowanie się tą dziedziną, gdyż szczególne formy pomocy są przewidziane w odrębnych przepisach. W literaturze przedmiotu szczególnie analizowane są związki pomocy społecznej z ubezpieczeniami społecznymi, choć obydwa systemy wyrosły z odmiennych założeń. Pomoc społeczna powstała przed ubezpieczeniami społecznymi, by następnie przyjąć rolę uzupełniającą poprzez przyznawanie świadczenia osobom, które nie podlegały ubezpieczeniom społecznym lub też nie spełniały warunków do otrzymania świadczenia, np. emerytury lub renty. Związki między omawianymi działami zabezpieczenia społecznego polegały na wzajemnym przejmowaniu niektórych form działalności czy rodzajów świadczeń, dotyczy to np. renty socjalnej.

W teorii jest też reprezentowane stanowisko mówiące o podziale na zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, a jest to wynikiem „ewolucji prawa polskiego, w którym bezrobocie oraz świadczenia rodzinne obecnie mają formę pomocy i wraz z pomocą społeczną tworzą pewną całość, różną

¹⁹ Por. A. Rajkiewicz, *Cele i zakres zabezpieczenia społecznego w nowych warunkach ustrojowych* [w:] *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, pod red. A. Kurzynowskiego, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 1999, s. 72. Zob. też H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1475, Wrocław 1992.

od formy ubezpieczenia (od ubezpieczeń społecznych i powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego)²⁰.

Główne jednak cechy różniące pomoc społeczną od ubezpieczeń społecznych to zakres podmiotowy i przedmiotowy. Pomoc społeczna może być udzielana jednostce i rodzinie, w ubezpieczeniach społecznych świadczenia przyznaje się bezpośrednio osobie. Pomoc społeczna obejmuje całą ludność – bez względu na osiągnięty dochód, jeżeli jest zagrożony byt człowieka, ubezpieczenia społeczne są w zasadzie związane z pracą – mają zapewnić dochód, gdy nie można wykonywać pracy. W kwestii ryzyka socjalnego – w przypadku pomocy społecznej jest ono szerokie i można je określić jako „trudne sytuacje życiowe”, bez uzasadniania przyczyny danej sytuacji. W ubezpieczeniach społecznych występują powiązane ze sobą elementy: zdarzenie losowe, składka i wypłata świadczenia – bez względu na sytuację materialną wnioskodawcy. Świadczenia z ubezpieczeń społecznych mają charakter roszczeniowy i przeważnie są na znacznie wyższym poziomie finansowym, należą się z tytułu pracy, świadczenia z pomocy społecznej przysługują z tytułu obowiązków opiekuńczych, obciążających lokalny samorząd²¹.

Przedstawiona wyżej ogólna analiza pokazuje, że różnice między systemami ubezpieczeń społecznych a pomocą społeczną są znaczne, ale obydwa niewątpliwie stanowią istotne elementy zabezpieczenia społecznego, do którego mają prawo wszyscy członkowie społeczeństwa.

5. Emeryci – potencjalni klienci pomocy społecznej

Istnieje wiele przesłanek uzasadniających korzystanie z pomocy społecznej przez osoby starsze. Podejmowane badania terenowe wśród ludzi starych pokazują przede wszystkim duże zróżnicowanie tej populacji²². Są to różnice związane z miejscem zamieszkania (wieś, miasto, dzielnica miasta) lub też regionalne uwarunkowania, są różnice co do źródeł dochodu, wykształcenia, sytuacji rodzinnej, w tym mieszkaniowej. Duże znaczenie w dostępie do świadczeń z pomocy społecznej ma wysokość dochodu, stan zdrowia (ograniczenie sprawności ruchowej), płeć (wdowieństwo), zaawansowana starość, samotność, niezaradność, pauperyzacja.

Jednakże trudno jest ustalić, w jakim stopniu ludzie starzy w Polsce korzystają ze świadczeń pomocy społecznej, gdyż nie prowadzi się statystyki osób uzyskujących świadczenia z podziałem np. na wiek i płeć, lecz statystykę udziela-

²⁰ Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit., s. 322.

²¹ Zob. cytowani wyżej: I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, op. cit.; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit.; J. Hryniewicz, *Zakres i kierunki...*, op. cit.

²² W Polsce wielu polityków społecznych, gerontologów, socjologów, przeprowadza badania warunków bytu osób starszych, sytuacji życiowej ich rodzin oraz osób niepełnosprawnych, duży zakres badań dotyczy szczególnie sfery ubóstwa. Inicjatorem badań ogólnopolskich był E. Rosner, a następnie J. Piotrowski. Badania w wybranych rejonach przeprowadzali A. Kurzynowski, W. Pędich, P. Błędowski, J. Staręga-Piasek, J. Supińska, H. Worach-Kardas, B. Szatur-Jaworska oraz na wsi B. Tryfan.

nych świadczeń według tzw. środowisk. Pod tym pojęciem należy rozumieć osoby samotne lub rodziny, które tworzą gospodarstwa domowe. Można jednak przyjąć, że emeryci, których w Polsce w 2005 r. było 5 441 tys., są w części potencjalnymi klientami pomocy społecznej. Tabela 5 pokazuje, że 4 186 tys. osób pobierało emerytury z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, a 1 273 tys. osób otrzymywało emerytury z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego. Z tabeli 6 wynika, że w 2005 r. 814 tys. emerytów nie osiągnęło 60 roku życia, w tym aż 677 tys. kobiet (66 tys. kobiet było emerytkami przed 54 rokiem życia).

Tabela 5

Emerytury i renty z ubezpieczeń społecznych^a

Wyszczególnienie	1995	2000	2004	2005
Ogółem	9 085	9 412	9 213	9 169
Objęci pozarolniczym systemem ubezpieczeń społecznych	7 036 ^b	7 525	7 504	7 524
pobierający:				
— emerytury	3 230	3 574	4 012	4 168
— renty z tytułu niezdolności do pracy	2 629	2 678	2 158	2 014
— renty rodzinne	1 150	1 273	1 334	1 342
Rolnicy indywidualni	2 049	1 887	1 709	1 645
w tym z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego				
— skarbowi państwa	265	183	133	123
— następcy	1 093	776	579	536
pobierający:				
— emerytury	1 258	1 056	963	1 273
— renty z tytułu niezdolności do pracy	762	794	702	328 ^c
— renty rodzinne	29	37	44	44

^a Przeciętne w roku.

^b Łącznie z pobierającymi emerytury i renty pozostałe (nieuwzględnieni w dalszym podziale).

^c Znaczny spadek w stosunku do 2004 r. wynika głównie z faktu przyznania z urzędu emerytury osobom, które osiągnęły wymagany wiek.

Źródło: Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – *Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 2006, s. 276.

Polska ma najmłodszych emerytów w Europie, z uwagi więc na ich wiek można przyjąć, że osoby przed 65 rokiem życia, wchodzące dopiero w początkowy okres starości, nie są potencjalnymi klientami pomocy społecznej. Czynnikiem decydującym o skorzystaniu z pomocy społecznej może być jednak niski poziom świadczeń emerytalnych (tym bardziej rentowych²³) oraz niska aktywność zawodowa, np. w niepełnym wymiarze czasu pracy z powodu sytuacji na rynku pracy (współczynnik aktywności zawodowej

²³ B. Szatur-Jaworska podkreśla, że wyniki badań budżetów gospodarstw domowych, osobno dla emerytów i dla gospodarstw rencistów, pokazują zasadnicze różnice pomiędzy poziomem życia tych dwu – często niesłusznie utożsamianych zbiorowości. Utrzymujący się z rent żyją znacznie skromniej niż emeryci. Najbiedniej według cytowanej autorki żyje się ludziom w podeszłym wieku, dla których podstawowym źródłem utrzymania są zasiłki z pomocy społecznej; zob. *Ubóstwo ludzi w wieku podeszłym – przyczynek empiryczny*, Problemy Polityki Społecznej, Studia i Dyskusje 2000 nr 2, s. 139.

w 2005 r. w Polsce był najniższy w krajach unijnych i wynosił 60,4, podczas gdy w krajach UE – 70,2)²⁴.

Tabela 6

**Osoby pobierające emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych^a
według płci i wieku w 2005 r.
(stan w dniu 31 grudnia)**

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w tys.		
Ogółem	4 001	1 638	2 363
54 lata i mniej	141	75	66
55-59	673	62	611
60-64	731	255	476
65-69	925	461	464
70-74	736	381	355
75-79	465	243	222
80 lat i więcej	330	161	169

^a W ramach pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, bez byłych żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin oraz funkcjonariuszy: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz członków ich rodzin.

Źródło: Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Tabela 7

**Osoby pobierające emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych^a
według wysokości świadczeń w kwietniu 2005 r.**

Wysokość świadczenia brutto (w zł)	Pobierający emerytury	
	w tys.	w odsetkach
Ogółem	3 913,1	100,0
500,00 i mniej	11,7	0,3
500,01- 600,00	179,0	4,6
600,01- 700,00	144,8	3,7
700,01- 800,00	319,5	8,1
800,01-1000,00	797,5	20,4
1000,01-1200,00	785,2	20,1
1200,01-1400,00	567,8	14,5
1400,01 i więcej	1 107,6	28,3

^a W ramach pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Uwaga: Przeciętna emerytura w kwietniu 2005 r. wyniosła 1254,35 zł, renta z tytułu niezdolności do pracy – 900,33 zł, renta rodzinna – 1070,60 zł.

Źródło: Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, *Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 2006 i obliczenia własne.

²⁴ Por. *Rocznik Statystyczny GUS – przegląd międzynarodowy*, Warszawa 2006, s. 739.

Przeciętna emerytura w 2005 r. wynosiła 1254,35 zł (tabela 7), ale prawie 17% emerytów pobierało je w wysokości do 800 zł. Zważywszy, iż są to kwoty brutto, przy zwiększonych wydatkach na leczenie pogarszającego się stanu zdrowia (leki, rehabilitacja) kwoty nie są wystarczające i zmuszają do zwracania się o pomoc społeczną.

Na szczególną uwagę zasługuje zagadnienie oczekujące na rozwiązanie przez politykę społeczną, jakie pokazała dokonana tu pobieżna analiza zbiorowości emerytów według wieku, płci i wysokości emerytur (tabele 6 i 7), a mianowicie kwestia coraz dłuższego okresu pobierania tych świadczeń przez kobiety. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę niż mężczyźni oraz dłuższe trwanie życia powoduje, że kobiety pobierają emerytury o kilka, a nawet kilkanaście lat dłużej, przy jednocześnie niższym ich poziomie. Problem narasta w związku z zasadami funkcjonowania II filaru w systemie ubezpieczeń społecznych.

Generalnie można stwierdzić, że ludzie starzy, w tym zaawansowani wiekowo emeryci, którzy potrzebują opieki w związku z szeroko pojętą niepełnosprawnością, są lub będą klientami pomocy społecznej, przede wszystkim w zakresie świadczeń niepieniężnych, a więc wszelkich usług, wraz ze stałym pobytem w domu pomocy społecznej.

6. Pomoc społeczna udzielana ludziom starym w Radomiu

Dotychczas przedstawiono ogólne zasady funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem jej roli w zabezpieczeniu starości. Zadanie to nie mogło być zrealizowane w pełnym zakresie, gdyż brakuje danych o rozpoznaniu i zaspokojeniu potrzeb tej zbiorowości (ośrodki pomocy społecznej nie prowadzą statystyki udzielanych świadczeń swoim klientom z podziałem na wiek czy płeć).

Jak zaznaczono już w niniejszym opracowaniu, w latach wcześniejszych przeprowadzono szereg badań regionalnych i krajowych, jednak po przeprowadzonych reformach ubezpieczeń społecznych i powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego są one obecnie szczególnie potrzebne, aby ustalić zmiany w warunkach życia. Pomoc społeczna służąca zabezpieczeniu starości jest elementem polityki społecznej państwa zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Aby była skuteczna, niezbędne są badania naukowe, których celem jest teoretyczne opracowanie problemu, ale też modyfikacja działań praktycznych²⁵. Szczególnie są one potrzebne na szczeblu lokalnym, gdyż oprócz gromadzenia bieżącej informacji statystycznej, umożliwiającej analizę porównawczą, konieczne są badania empiryczne oraz socjologiczne w celu ustalenia poglądów

²⁵ A. Kurzynowski, *Badanie naukowe jako podstawa prorozwojowej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna a rozwój*, Konferencja z okazji 85-lecia Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH, Tezy referatów, Warszawa 2006.

mieszkańców w poszczególnych środowiskach²⁶, ponieważ odbiorcami efektów realizowanej polityki społecznej są mieszkańcy i ich rodziny.

Lokalna polityka społeczna w Polsce nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji ograniczenia wydatków publicznych na sferę społeczną. Transformacja społeczno-ekonomiczna, a także komplikujące się procesy rozwoju gospodarczego, również na świecie, pociągają za sobą konieczność zmian w sposobach funkcjonowania i formach działania polityki społecznej. Należy też dostrzegać zwiększenie roli polityki społecznej jako czynnika rozwoju zrównoważonego, politykę społeczną należy także uznać za czynnik prorozwojowy²⁷.

Działania w zakresie pomocy społecznej mogą być bardziej trafne i skuteczne, jeśli znana będzie diagnoza potrzeb, gdyż uświadamia ona zarówno dotychczasowe osiągnięcia, ale i konieczne działania w przyszłości. Mogą one mieć charakter naprawczy, np. tworzenie infrastruktury domów pomocy społecznej lub innych ośrodków udzielania pomocy ludziom starszym i starym (choćby otwierania uniwersytetów III wieku). Ponadto w społeczeństwie demokratycznym zadania realizowane ze środków publicznych powinny podlegać ocenie pod względem efektów ponoszonych nakładów.

Uwzględniając powyższe, w Radomiu²⁸ przeprowadzono empiryczne badanie lokalne zmierzające do ustalenia preferencji mieszkańców tego miasta oraz oceny podmiotów realizujących lokalną politykę społeczną, tj. samorządu i organizacji pozarządowych. Fragment badania dotyczy pomocy społecznej dla ludzi powyżej 60 roku życia²⁹.

Technika badawcza: wywiad bezpośredni z respondentem w miejscu jego pracy, zamieszkania, w urzędzie, którego był klientem, w domu spokojnej starości.

Próba badawcza: celowa, 1126 wywiadów, kwestionariusz zawierający 71 pytań i metryczkę.

Dobór próby był określony następująco: osoby zajmujące stanowiska kierownicze, aktywne zawodowo, osoby do 25 roku życia, emeryci lub renciści, osoby bezrobotne, klienci Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS), niepełnosprawni.

²⁶ Zob. też J. Kordos, *Rozwój badań warunków życia w Unii Europejskiej [w:] Polityka społeczna a rozwój*, Konferencja z okazji 85-lecia Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH, *op. cit.* Autor zwraca uwagę na nowe badanie Eurostatu (SILC), tj. badanie dochodów i warunków życia ludności w celu ich oceny w różnych krajach UE, Warszawa 2006.

²⁷ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2003, s. 11, autor podaje definicję polityki społecznej.

²⁸ Radom – miasto na prawach powiatu, liczy 231 tys. mieszkańców, pod względem liczby mieszkańców zajmuje 14. miejsce w kraju, drugie na Mazowszu. Transformacja społeczno-ekonomiczna i reforma administracyjna kraju pozbawiła Radom statusu miasta wojewódzkiego, co stało się przyczyną regresu gospodarczego, a mianowicie likwidacji miejsc pracy w przemyśle, budownictwie i usługach. Stopa bezrobocia w 2006 r. wynosiła 26,0% (na Mazowszu – 12,5%), liczba bezrobotnych – 32 tys. osób – dane GUS, Departament Statystyki Społecznej, Warszawa 2006.

²⁹ Badanie przeprowadziła autorka niniejszego opracowania pod egidą Wyższej Szkoły Biznesu w Radomiu, opieka naukowa prof. A. Kurzynowski.

Problemy badawcze – dziedziny polityki społecznej, m.in.: mieszkanie i infrastruktura, ochrona zdrowia, zatrudnienie, bezpieczeństwo socjalne, infrastruktura pomocy społecznej, patologie.

Tabela 8 zawiera dane o mieszkańcach Radomia korzystających z pomocy społecznej (lub nie). Ogółem 24% badanych osób korzystało z pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych, 3,7% otrzymywało pomoc rzeczową, a tylko 2,1% pomoc w formie usług. Wśród emerytów i rencistów oraz osób po 61 roku życia pomoc otrzymywało 8,9% i 9,5% tych zbiorowości. Zbliżony był wśród nich odsetek osób otrzymujących pomoc rzeczową i usługi. Interesujące jest, że wśród osób starszych (była to grupa 168 osób) 12,5% zgłaszało zamiar zwrócenia się do MOPS-u o pomoc, podobny wynik odnotowano u emerytów lub rencistów – 14,4% miało taki zamiar.

Do oceny roli pomocy społecznej w zabezpieczeniu starości najbardziej przydatne są wyniki uzyskane od osób w wieku 61 lat i więcej. Nie jest znana bliżej struktura wieku, jednak należy przypuszczać, że osób w wieku podeszłym czy w zaawansowanej starości nie było wiele. Połączenie w jednej grupie emerytów i rencistów też nie kwalifikuje wszystkich do kategorii osób starych, jednak zakłada się, że renciści to osoby ze schorzeniami, które wymagają ponoszenia zwiększonych wydatków na leki, zabiegi, rehabilitację, tak jak ma to miejsce u emerytów (dla potrzeb badania połączenie tych kategorii osób w jedną grupę istotne było z punktu widzenia źródła dochodu – otrzymywania świadczenia z ubezpieczeń społecznych).

Wyniki badań dotyczące korzystania z pomocy społecznej przez mieszkańców Radomia są bardzo niepokojące, gdyż z powodu braku wystarczających środków materialnych prawie 30% badanych musi korzystać z pomocy publicznej. Wymagają one jeszcze pogłębionej analizy i porównań, jednak osoby starsze i stare są w gorszej sytuacji niż inne grupy z uwagi na ich zwiększającą się z wiekiem niepełnosprawność i choroby, wymagające zarówno środków finansowych, jak i opieki w formie usług opiekuńczych (pielęgniarskich, higienicznych i in.).

W trakcie badań zwrócono się do mieszkańców Radomia o ocenę pracy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, bez względu na to, czy korzystali ze świadczeń pomocy społecznej czy nie. Tabela 9 pokazuje, że przeważa ocena średnia (uznało tak 46,6% badanych).

Generalnie wszystkie grupy badanych są zadowolone z funkcjonowania tego ośrodka, interesujące jest, że wśród klientów korzystających z pomocy 31,8% oceniło pracę „średnio”, ale aż 14% dało ocenę „złą”. Różne mogą być motywy dokonanych ocen, należałoby pogłębić tę wiedzę, gdyż może ona wynikać z dążenia pracowników socjalnych do uaktywnienia podopiecznych w celu samodzielnego zaspokajania potrzeb, co jest zgodne z nowym modelem pomocy społecznej, a realizacja tego zadania jest trudna i często odbierana jako utrudnianie korzystania ze świadczeń. Na ocenę pracy MOPS-u wpływają też ograniczenia środków finansowych na poziomie gminy, jak i opóźniania subwencji państwowych oraz odmowa świadczeń, wynikające ze zmiany przepisów, w związku z ogólną tendencją ograniczania wydatków publicznych na sferę społeczną.

Tabela 8

Świadczenia pomocy społecznej przyznawane mieszkańcom Radomia w 2006 r.

Wyszczególnienie	Czy Pana(i) gospodarstwo domowe otrzymuje pomoc od MOPS-u? – nie dotyczy zasiłku rodzinnego												Liczba osób
	Tak, finansową		Tak, rzeczową		Tak, w formie usług		Nie, nie ma takiej potrzeby		Nie, ale chcę się o taką pomoc zwrócić		n	%	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%			
Grupa	osoby zajmujące stanowiska kierownicze	0	0,0	0	0,0	0	0,0	195	96,5	7	3,5	202	
	osoby aktywne zawodowo	13	6,4	4	2,0	3	1,5	166	81,8	22	10,8	203	
	osoby młode do 25 roku życia	44	21,7	2	1,0	0	0,0	138	68,0	21	10,3	203	
	emeryci i renciści	18	8,9	7	3,5	4	2,0	149	73,8	29	14,4	202	
	osoby bezrobotne	64	60,4	13	12,3	4	3,8	18	17,0	19	17,9	106	
	osoby korzystające z pomocy społecznej	105	98,1	9	8,4	8	7,5	0	0,0	0	0,0	107	
Ogółem	osoby niepełnosprawne, inwalidzi	26	25,2	7	6,8	5	4,9	51	49,5	24	23,3	103	
	Osółem	270	24,0	42	3,7	24	2,1	717	63,7	122	10,8	1126	
Wykształcenie	podstawowe	52	53,6	7	7,2	9	9,3	31	32,0	9	9,3	97	
	zasadnicze zawodowe	86	45,0	19	9,9	6	3,1	68	35,6	31	16,2	191	
	średnie i pomaturalne	91	22,6	13	3,2	7	1,7	247	61,3	58	14,4	403	
	wyższe zawodowe (licencjat, inżynier)	17	10,8	3	1,9	1	0,6	132	83,5	10	6,3	158	
	wyższe magisterskie i podyplomowe	13	5,1	0	0,0	0	0,0	228	90,1	12	4,7	253	
Ogółem	Odmowa odpowiedzi	11	45,8	0	0,0	1	4,2	11	45,8	2	8,3	24	
	Osółem	270	24,0	42	3,7	24	2,1	717	63,7	122	10,8	1126	
Wiek	18-25	58	23,5	3	1,2	1	0,4	166	67,2	23	9,3	247	
	26-35	72	36,2	12	6,0	7	3,5	104	52,3	22	11,1	199	
	36-50	76	23,1	14	4,3	11	3,3	209	63,5	33	10,0	329	
	51-60	48	26,2	11	6,0	3	1,6	107	58,5	23	12,6	183	
	61 i więcej	16	9,5	2	1,2	2	1,2	131	78,0	21	12,5	168	
Ogółem	270	x	42	x	24	x	717	x	122	x	1126		

Źródło: Lokalna polityka społeczna w Radomiu – badania przeprowadzone w 2006 r.

Tabela 9

Ocena pracy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomiu według opinii mieszkańców w 2006 r.

Wyszczególnienie		Ocena										Liczba osób
		bardzo dobra		dobra		średnia		zła		bardzo zła		
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Grupa	osoby zajmujące stanowiska kierownicze	24	11,9	66	32,7	88	43,6	23	11,4	1	0,5	202
	osoby aktywne zawodowo	14	6,9	49	24,1	100	49,3	32	15,8	8	3,9	203
	osoby młode do 25 roku życia	11	5,4	62	30,5	95	46,8	27	13,3	8	3,9	203
	emeryci lub renciści	6	3,0	47	23,3	116	57,4	24	11,9	9	4,5	202
	osoby bezrobotne	11	10,4	30	28,3	48	45,3	14	13,2	3	2,8	106
	osoby korzystające z pomocy społecznej	14	13,1	42	39,3	34	31,8	15	14,0	2	1,9	107
	osoby niepełnosprawne, inwalidzi	11	10,7	37	35,9	44	42,7	9	8,7	2	1,9	103
Ogółem		91	8,1	333	29,6	525	46,6	144	12,8	33	2,9	1126

Źródło: Lokalna polityka społeczna w Radomiu – badania przeprowadzone w 2006 r.

7. Zakończenie

Starość staje się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym, ale jest jednocześnie zjawiskiem indywidualnym, gdyż potrzeby ludzi starych są bardzo zróżnicowane. Decyduje o nich płeć, wykształcenie, rodzina i środowisko, w którym człowiek wychowywał się i żył. Jednak z uwagi na ogólne cechy starości, możliwe jest i konieczne ze względu na skalę zjawiska demograficznego określenie potrzeb ludzi starych i sposobu ich zaspokajania.

Procesy demograficzne, takie jak spadek urodzeń, wydłużenie się czasu trwania życia oraz zmiany struktury rodzin powodują, że obciążenia wynikające z zapewnienia opieki ludziom starym przenoszone są z rodziny

na instytucje państwowe i organizacje pozarządowe. Główną instytucją „łagodzącą” starość jest pomoc społeczna jako element systemu zabezpieczenia społecznego.

Jednak podstawowym warunkiem godnego życia i bezpiecznej starości jest zapewnienie ludziom starym dochodu umożliwiającego zaspokojenie potrzeb na odpowiednim poziomie (A. Kurzynowski). Elementem systemu zabezpieczenia społecznego w tym zakresie są ubezpieczenia społeczne (emerytura, renta), lecz dla kilkunastu procent emerytów poziom świadczeń nie jest wystarczający – stają się więc klientami pomocy społecznej.

Pomoc społeczna jest niezbędna w okresie starości, powinna jednak pełnić głównie funkcję opiekuńczą i usługową oraz uwzględniać zasadę pomocniczości poprzez wspieranie rodziny i otoczenia ludzi starych. Rola pomocy społecznej w tym zakresie nie jest wystarczająca (dominują świadczenia pieniężne), potrzebne są zmiany zmierzające do budowania więzi lokalnych i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, stwarzania warunków do samopomocy przy udziale organizacji pozarządowych. Można stwierdzić, że powinna to być pomoc w organizowaniu życia (P. Błędowski).

Nowym zadaniem społecznym będzie edukacja społeczna, lansująca wydłużenie aktywności zawodowej i konieczność kształcenia ustawicznego, które umożliwi osobom po 60 roku życia zdobywanie nowych umiejętności (B. Szatur-Jaworska).

Starzenie się społeczeństwa polskiego wskazuje na potrzebę skoordynowanych działań zmierzających do rozpoznania i zaspokojenia potrzeb tej zbiorowości. Realizacja tych zadań powinna się odbywać na trzech poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym, powinna też być wpisana w poszczególne strategie polityki społecznej. Wydaje się, że instrumentem sprzyjającym rozwiązywaniu problemu starości może być koncepcja zrównoważonego rozwoju, gdyż integruje kapitał społeczny, gospodarczy i środowisko naturalne (A. Kurzynowski). Takie podejście może być gwarantem zapewnienia najstarszym członkom społeczeństwa godziwej i bezpiecznej starości.

Bibliografia

- Błędowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002.
- Czepulis-Rutkowska Z., Golinowska S., *Reformowanie systemu emerytalnego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności [w:] Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego*, pod red. S. Golinowskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Danecki J., *Wprowadzenie [w:] Studia o kwestiach społecznych*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1991.
- Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej [w:] Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod red. M. Rymszy, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006.
- Kordos J., *Rozwój badań warunków życia w Unii Europejskiej [w:] Polityka społeczna a rozwój*, Konferencja z okazji 85-lecia Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2006.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2003.
- Kurzynowski A. (red.), *Potrzeby socjalno-medyczne ludności w wybranych rejonach*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2002.

- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i s-ka, Warszawa 2001.
- Mikulski J., Kurzynowski A., *Rehabilitacja i zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Centrum Badawczo-Rozwojowe Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2004.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1996.
- Niewiadomska A., *Instytucja pomocy społecznej w walce z ubóstwem i marginalizacją społeczną* [w:] *Zadania społeczne*, pod red. Z. Pizsa, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Piotrowski J., *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, PWN, Warszawa 1973.
- Piotrowski J., *Społeczne aspekty starości* [w:] *Geriatrya w aspekcie klinicznym i społecznym*, pod red. J. Rutkiewicza, PZWL, Warszawa 1970.
- Rajkiewicz A., *Cele i zakres zabezpieczenia społecznego w nowych warunkach ustrojowych* [w:] *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, pod red. A. Kurzynowskiego, SGH, Warszawa 1999.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006.
- Szatur-Jaworska B., *Ubóstwo ludzi w wieku podeszłym – przyczynek empiryczny*, Problemy Polityki Społecznej, Studia i Dyskusje 2000 nr 2.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1475, Wrocław 1992.

Zabezpieczenie emerytalne służb mundurowych

1. Regulacja prawna zabezpieczenia

Zabezpieczenie emerytalne służb mundurowych regulowane jest odrębnymi ustawami. Obecnie zabezpieczenie to kształtują dwie ustawy. W odniesieniu do żołnierzy zawodowych – ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹, a w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji i innych służb parapolicyjnych – ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin². Ustawy normują ogół spraw związanych z zabezpieczeniem emerytalnym mundurowych, w szczególności zaś zakres świadczeń, warunki nabycia prawa do emerytury i jej wymiar, zasady pobierania emerytury w razie osiągania dochodów, tryb i zasady przyznawania świadczeń, a także kwestie związane z finansowaniem i administracją świadczeń emerytalnych. W stosunkowo niewielkim zakresie do zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych stosuje się przepisy regulujące zabezpieczenie emerytalne pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym. Jakkolwiek wymienione wyżej ustawy zawierają kilka odesłań do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³, w tym odesłanie ogólne, które brzmi: w sprawach nieuregulowanych w tych ustawach stosuje się przepisy ustawy emerytalnej, to jej znaczenie dla kształtowania sytuacji emerytalnej służb mundurowych dotyczy kwestii pobocznych. W zasadzie jedynym ważniejszym odesłaniem jest odesłanie w przedmiocie zasad waloryzacji emerytur służb mundurowych.

¹ Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm.

² Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm.

³ Chodzi o ustawę z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353), zwaną dalej ustawą emerytalną.

Praktyka regulowania zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych w drodze odrębnych ustaw ma dość odległą historię i sięga okresu międzywojennego. Wówczas, co należy podkreślić, nie zachodziły jakiegokolwiek związki normatywne między zabezpieczeniem emerytalnym funkcjonariuszy państwowych a zabezpieczeniem emerytalnym pracowników (robotników i pracowników umysłowych) realizowanym w formie ubezpieczeniowej⁴. Po drugiej wojnie światowej, do połowy lat pięćdziesiątych zabezpieczenie emerytalne mundurowych odchodzących ze służby regulowane było doraźnymi aktami prawnymi⁵. W połowie lat 50., w związku z gruntowną przebudową ówczesnego zabezpieczenia emerytalnego, któremu przyświecała idea stworzenia powszechnego, zunifikowanego systemu zabezpieczenia emerytalnego ogółu czynnych zawodowo obywateli, w drodze dekretów, na nowych zasadach uregulowano zabezpieczenie emerytalne dla żołnierzy zawodowych i dla funkcjonariuszy ówczesnych służb policyjnych, wiążąc je z zabezpieczeniem emerytalnym pracowników i ich rodzin⁶.

Z tamtego okresu datuje się też dualizm legislacyjny polegający na tym, że oddzielnie regulowane jest zabezpieczenie emerytalne żołnierzy zawodowych i oddzielnie zabezpieczenie funkcjonariuszy służb policyjnych, mimo że w swej treści są one prawie identyczne. Z tamtego czasu datują się też odesłania do przepisów regulujących zabezpieczenie emerytalne pracowników i innych grup ludności objętych ubezpieczeniem społecznym, choć ich znaczenie jest coraz mniejsze. Regulacja zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych w drodze odrębnych ustaw w pełni uzasadnia traktowanie tego zabezpieczenia jako oddzielnego systemu. Nasuwa się przy tym dość oczywista refleksja o zasadności scalenia legislacyjnego zabezpieczenia emerytalnego żołnierzy zawodowych z zabezpieczeniem emerytalnym funkcjonariuszy służb policyjnych. Przemawiają za tym ustalenia naukowe, w których wyrażone w tych ustawach rozwiązania traktowane są powszechnie jak jeden system zabezpieczenia emerytalnego⁷. Jest to też uzasadnione w wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy – utrzymania dla służb mundurowych także w przyszłości odrębnego systemu zabezpieczenia emerytalnego opartego na zasadach zaopatrzeniowych.

⁴ Por. T. Żyliński, *Zaopatrzenie emerytalne służby państwowej w okresie międzywojennym*. Acta Universitatis Wratislaviensis No 719. Prawo CXXI, Wrocław 1984.

⁵ Por. Dekret z dnia 14 kwietnia 1948 r. o zasiłkach i pomocy dla żołnierzy Wojska Polskiego, żołnierzy i funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa publicznego, członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz.U. nr 21, poz. 139).

⁶ Wydane wtedy trzy dekryty: z dnia 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admirałów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin; z dnia 9 listopada 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; z dnia 27 lipca 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin – w szerokim zakresie odsyłały do uregulowań zawartych w dekrecie z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1958 r. nr 23, poz. 97 ze zm.).

⁷ Por. m.in. W. Muszalski, *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 2006, s. 98.

Na taką wolę ustawodawcy wskazują zmiany dokonane w tym zakresie w latach 1999-2003. W ramach reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb policyjnych, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r. objęci zostali ubezpieczeniem emerytalnym. W 2003 r. mundurowi ci ponownie włączeni zostali do systemu zaopatrzenia emerytalnego⁸.

2. Zakres zabezpieczenia

Pojęcie zabezpieczenia emerytalnego zwykle się kojarzyć z zabezpieczeniem ryzyka starości w formie emerytury. W przypadku służb mundurowych pojęcie to należy rozumieć szerzej, a to za sprawą znacznie szerszego katalogu świadczeń, które przewidują ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym mundurowych. W katalogu tym na pierwszym miejscu wymienia się emeryturę i jest to podstawowe świadczenie z tego zakresu. Oprócz emerytury katalog ten obejmuje rentę inwalidzką i rentę rodzinną. Te ostatnie świadczenia pomijam w tym opracowaniu, ponieważ wiążą się one z zabezpieczeniem innych rodzajów ryzyka⁹.

Na uwagę zasługują natomiast tzw. świadczenia rzeczowe albo inne świadczenia i uprawnienia, a to z tego powodu, że miały one i mają istotne znaczenie dla sytuacji życiowej emerytów mundurowych, a z systemowego punktu widzenia zawsze wyróżniały zabezpieczenie emerytalne mundurowych. Patrząc z szerszej historycznej perspektywy, zakres, rodzaj i natura tych świadczeń ulegały zmianie. Warto tu przede wszystkim zwrócić uwagę na kategorię świadczeń leczniczych, rehabilitacyjnych i opiekuńczych, z których do niedawna, tj. do momentu wprowadzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, korzystali emeryci służb mundurowych. Dodać należy, że chodziło o lepsze świadczenia z tego obszaru udzielane przez uprzywilejowane wojskowe lub policyjne placówki ochrony zdrowia. Do świadczeń tych zaliczyć wypada także gwarancję prawa do mieszkania służbowego czy wsparcie w zapewnieniu mieszkania byłemu mundurowemu. W latach 90. zeszłego wieku w katalogu świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego pojawił się nowy rodzaj świadczeń pod nazwą świadczenia socjalne. W dalszej części poświęcę tym świadczeniom nieco więcej uwagi. W tym miejscu należy zaakcentować, że prawo do tych świadczeń przysługuje nie tylko emerytom pobierającym emeryturę z zaopatrzenia emerytalnego, ale także tym emerytom, którzy uprawnieni są do emerytury z zaopatrzenia, ale z racji zbiegu z prawem do emerytury z innego systemu pobierają tę ostatnią.

⁸ Zmiany tej dokonano na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 166, poz. 1609).

⁹ O rencie inwalidzkiej służb mundurowych pisałem w: *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Gdańsk 2006, s. 79.

3. Prawo do emerytury

W zabezpieczeniu emerytalnym służb mundurowych, inaczej niż w przypadku pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym, tytułem nabycia prawa do emerytury nie jest fakt podlegania ubezpieczeniu i opłacanie składki, ale wysługa rozumiana jako dłuższy okres pozostawania w stosunku służbowym. Obowiązuje też reguła, w myśl której im dłuższy okres wysługi, tym wyższa emerytura.

Koncentrując się na kwestii prawa do emerytury służb mundurowych trzeba stwierdzić, że wymagane obecnie warunki nabycia prawa do emerytury są stosunkowo łagodne. Prawo do emerytury przysługuje po spełnieniu dwóch przesłanek, a mianowicie zwolnienie ze służby oraz legitymowanie się w dniu zwolnienia 15-letnim okresem wysługi. Spełnienie tych przesłanek rodzi prawo do emerytury w wysokości 40% uposażenia.

Jeżeli chodzi o przesłankę zwolnienia ze służby, to nie nastrocza ona większych problemów. Należy jednak zauważyć, że jakkolwiek czynność prawna zwolnienia ze służby na gruncie przepisów o służbie dotyczących żołnierzy zawodowych czy też funkcjonariuszy służb policyjnych jest aktem jednostronnym władzy służbowej, to do rozwiązania stosunku służbowego może dojść, i coraz częściej dochodzi, w wyniku decyzji samego mundurowego. Jego wniosek o wystąpieniu ze służby skutkuje zwolnieniem z tej służby, co przy spełnieniu przesłanki posiadania 15-letniego okresu służby daje już prawo do emerytury mundurowej w podstawowej wysokości.

Okres wysługi, od którego zależy nabycie prawa do emerytury, rozumie się jako okres pozostawania w stosunku służbowym. Do tego okresu zalicza się ściśle określone prawem tzw. okresy równorzędne, które, generalnie rzecz biorąc, też ściśle wiążą się ze służbą w danej lub pokrewnej formacji. Zamiennie, jako równorzędne traktowane są okresy zawodowej służby wojskowej przy wysłudze funkcjonariuszy służb policyjnych i okresy służby w formacjach policyjnych przy wysłudze żołnierzy zawodowych.

Analizując okres wysługi jako przesłankę prawa do emerytury mundurowej trzeba uznać, że obecnie wymagany 15-letni okres służby jest stosunkowo krótki. Warto zauważyć, że w przeszłości okres ten różnie się kształtował i wpływały na to różne czynniki, w tym także związane ze stabilizacją kadr w poszczególnych służbach¹⁰. Uwzględniając ogólniejsze tendencje w zabezpieczeniu emerytalnym w ogóle, dyktowane zmianami demograficznymi, uzasadniony wydaje się postulat jego wydłużenia¹¹. Wydłużając minimalny okres wysługi dający prawo do emerytury nie można zapominać o przypisanym do niego minimalnym poziomie emerytury.

¹⁰ W latach międzywojennych okres ten wynosił 10 lat, w latach 50. zeszłego wieku okres ten wynosił nawet 25 lat – por. dekrety przywołane w przypisie 6. W latach 50. prawo do emerytury było uzależnione alternatywnie od dwóch przesłanek: 25-letniego okresu wysługi lub 15-letniego okresu wysługi i ukończenia 60 roku życia.

¹¹ Por. m.in. A. Chłoń-Domińczak, *Nowy system emerytalny. Co dotychczas i co dalej?* [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, pod red. S. Golinowskiej i M. Boni, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2006 nr 65, s. 153.

Przy omawianiu zagadnienia prawa do emerytury z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych należy zwrócić uwagę na wyłączenie prawa do tego świadczenia w razie skazania mundurowego prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych, a w przypadku żołnierzy zawodowych, także w razie zdegradowania za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby. Karanie pozbawieniem bądź znacznym pomniejszeniem¹² emerytury za czyny rażąco godzące w ład publiczny jest rozwiązaniem dość szczególnym i charakterystycznym dla zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych. Warto przy tym zauważyć, że w takiej sytuacji okres wysługi mundurowego liczony jest jako okres zatrudnienia (składkowy) i może się on ubiegać o emeryturę na warunkach przewidzianych w systemie zabezpieczenia emerytalnego pracowników.

4. Wymiar emerytury

Zasady wymiaru emerytury mundurowej gruntownie różnią się od reguł wymiaru emerytury na gruncie ubezpieczenia emerytalnego, tak w odniesieniu do zasad wymiaru emerytury w obowiązującym (tzw. starym) systemie emerytalnym, jak i zasad wymiaru, według których wyliczana będzie emerytura w nowym systemie z uwzględnieniem kapitału początkowego. Zasady wymiaru emerytury mundurowej są też zdecydowanie korzystniejsze od reguł wyliczania emerytury w ubezpieczeniu emerytalnym. Należy w tym miejscu zauważyć, że w związku z reformą ubezpieczenia emerytalnego wprowadzona została dość istotna modyfikacja w sposobie wyliczania emerytury mundurowej dla tych mundurowych, którzy służbę podjęli po 1 stycznia 1999 r. Z formuły wymiaru emerytury dla tych ostatnich wyłączono możliwość zwiększania tego świadczenia o okresy składkowe i nieskładkowe. Będzie ona wyliczana z uwzględnieniem wyłącznie okresu służby.

Generalnie rzecz biorąc, wysokość emerytury mundurowej uzależniona jest od dwóch czynników, a mianowicie od długości służby oraz podstawy wymiaru emerytury, którą w przypadku mundurowych stanowi uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku. Jak już wspomniano, minimalny okres wysługi dający prawo do emerytury, tj. 15-letni czas służby, daje zarazem prawo do emerytury w podstawowej wysokości, tj. 40% podstawy wymiaru. Za każdy dalszy rok służby mundurowemu dolicza się 2,6% od podstawy wymiaru, z tym że maksymalny wymiar emerytury nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru. W przypadku funkcjonariuszy służb

¹² W historii zabezpieczenia emerytalnego mundurowych stosowane były dwojakiego rodzaju rozwiązania w takich sytuacjach. Albo pozbawienie prawa do emerytury, albo jej pomniejszenia o 50%. To ostatnie rozwiązanie stosowane było za przewinienia dyscyplinarne i za lżejsze przestępstwa.

policyjnych, którzy uprawnieni są do specjalnego zwiększenia z tytułu inwalidztwa doznanego w związku ze służbą, maksymalny poziom emerytury wynosi 80% podstawy wymiaru. Ten maksymalny wymiar emerytury traktowany jest jako tzw. emerytura pełna.

Wpływ na wysokość emerytury mają też inne czynniki związane ze służbą, a także elementy niezwiązane ze służbą. Chodzi w tym przypadku o dopuszczalność zaliczania okresów składkowych i nieskładkowych w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu emerytalnym. Mówiąc o innych elementach wpływających na wysokość emerytury mundurowych, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na prawo do wyżki emerytury z tytułu pełnienia służby wymagającej szczególnie wysokich sprawności psychofizycznych bądź też pełnienia tej służby w warunkach szczególnego narażenia na utratę zdrowia i życia. W pierwszym przypadku chodzi m.in. o pilotów samolotów ponaddźwiękowych, marynarzy okrętów podwodnych, nurków i pletwonurków. Służba w tym charakterze daje prawo do wyżki emerytury o 2% podstawy wymiaru za każdy rok pełnienia tej służby. Nieco niżej premiuowana jest służba wywiadowcza za granicą, czy też służba w oddziałach specjalnych, które wpływają na podwyższenie wymiaru emerytury o 1% za każdy rok służby. Najwyżej ceniona jest służba na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych. Każdy rozpoczęty miesiąc takiej służby daje tytuł do zwiększenia emerytury o 0,5%.

Osobną przesłanką zwiększenia emerytury o 15% podstawy wymiaru jest inwalidztwo mundurowego pozostające w związku z pełnioną służbą¹³. Na tle tej przesłanki rodzą się pewne wątpliwości co do jej zasadności w świetle przykładowo przedstawionych wyżej zwiększeń emerytury mundurowego z tytułu służby wymagającej szczególnych sprawności psychofizycznych bądź też służby pełnionej w warunkach szczególnego narażenia na utratę zdrowia i życia. Zważywszy, że to wymienione okoliczności najczęściej rzutują na powstanie inwalidztwa związanego ze służbą nietrudno dostrzec, że mamy tu do czynienia z podwójnym premiovaniem mundurowego w zakresie wysokości przysługującej emerytury. Raz z tytułu prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka inwalidztwa, drugi raz z tytułu jego wystąpienia w postaci kalectwa bądź schorzenia uzasadniającego orzeczenie inwalidztwa związanego ze służbą. Kwestionując zasadność wyżki z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą należy zauważyć, że na gruncie zabezpieczenia emerytalnego mundurowych istnieje odrębny rodzaj świadczenia z tytułu inwalidztwa w postaci renty inwalidzkiej,

¹³ Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych rozróżniają dwie kategorie pojęciowe, a mianowicie inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą i inwalidztwa niepozostającego w związku ze służbą. Prawo do wyżki daje tylko i wyłącznie ustalenie inwalidztwa związanego ze służbą. Pojęcie inwalidztwa związanego ze służbą jest nader szerokie i obejmuje m.in. choroby powstałe w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. To drugie pojęcie obejmuje inne sytuacje, w tym przede wszystkim skutki zdarzeń, które zaistniały w wyniku nagannego zachowania samego mundurowego.

i właśnie to świadczenie powinno zabezpieczać ryzyko inwalidztwa. Na marginesie warto też nadmienić, że w praktyce istnieje dość duża presja na orzekanie o inwalidztwie pozostającym w związku ze służbą, szczególnie wśród funkcjonariuszy, gdyż przesłanka ta daje prawo do zwiększenia pełnej emerytury do poziomu 80% podstawy wymiaru.

Na wymiar emerytury mundurowej wpływają również czynniki niezwiązane w jakikolwiek sposób ze służbą. Chodzi tu o możliwość podwyższania emerytury podstawowej o okresy składkowe i nieskładkowe sprzed podjęcia służby¹⁴. Na pierwszy rzut oka okresy te wpływają na wymiar emerytury mundurowej tak jak na wysokość emerytury z ubezpieczenia emerytalnego. Jest tak jednak tylko pozornie. Po pierwsze, należy zauważyć, że okresy składkowe sprzed okresu służby w rozmiarze nie większym niż 3 lata dają prawo do zwwyżki emerytury mundurowej o 2,6% podstawy wymiaru, a więc liczone są tak jak czas służby. Pozostałe okresy składkowe liczone są po 1,3%, a nieskładkowe po 0,7% od podstawy wymiaru. Po drugie, warto też podkreślić, że podstawa doliczania tych okresów jest korzystniejsza, stanowi ją bowiem wyższe uposażenie mundurowego z ostatniego stanowiska, a nie uśredniony poziom dochodu z dłuższego okresu, jak to jest w ubezpieczeniu emerytalnym.

Uwzględnianie w wysokości emerytury służb mundurowych okresów składkowych i nieskładkowych na preferencyjnych zasadach trudno pogodzić z naczelną zasadą przyświecającą tej emeryturze, wyrażoną w art. 1 obydwóch ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym, że tytułem prawa do emerytury jest wysługa. Dopuszczalność zwiększania emerytury o okresy składkowe i nieskładkowe stanowi o nadmiernym i aksjologicznie wątpliwym uprzywilejowaniu mundurowych. Zasadnie też wyeliminowano to rozwiązanie na przyszłość. Jak już wspomniano, reguły wymiaru emerytury dla mundurowych, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r. uzależniają wymiar emerytury wyłącznie od okresów służby i nie dopuszczają uwzględniania jakichkolwiek innych okresów spoza czasu służby.

Dla porządku, mówiąc o wymiarze emerytury i uwzględnianiu w jej wysokości elementów niezwiązanych ze służbą warto jeszcze wspomnieć o możliwości dopracowania do pełnej emerytury mundurowej. W myśl przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym mundurowi, których emerytura jest niższa niż 75%, a ukończyli: mężczyzna – 55 lat, kobieta – 50 lat, albo stali się inwalidami, mają prawo do doliczenia do pełnej emerytury okresów zatrudnienia sprzed 1999 r. i okresów składkowych po 1 stycznia 1999 r. To rozwiązanie też trudno pogodzić z naczelnym tytułem prawa do emerytury mundurowej, jakim jest wysługa.

Drugim podstawowym czynnikiem wpływającym na wysokość emerytury mundurowej jest podstawa wymiaru, którą stanowi indywidualne uposażenie mundurowego na ostatnio zajmowanym stanowisku. Zaakcen-

¹⁴ Chodzi o okresy składkowe i nieskładkowe w rozumieniu ustawy emerytalnej przywołanej w przypisie 3.

tować należy, że podstawą tą nie jest uśrednione uposażenie mundurowego z całego lub dłuższego okresu służby, czy też przeciętne uposażenie mundurowych w ogóle lub przeciętne uposażenie w danej formacji, ale właśnie indywidualne uposażenie mundurowego przechodzącego na emeryturę. Taka konstrukcja podstawy wymiaru jest charakterystyczna dla systemu zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych w ogóle. Trzeba zauważyć, że od początku istnienia tego systemu zabezpieczenia przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym konsekwentnie za podstawę wymiaru świadczeń przyjmowały zindywidualizowane uposażenie mundurowych. U podstaw tego rozwiązania tkwi założenie przenoszenia hierarchii służbowej ukształtowanej głównie wysokością uposażeń w stosunkach służbowych na czas emerytalny mundurowych. Ma to też znaczenie dla utrwalenia tej hierarchii w ogóle. Jest to zrozumiałe i usprawiedliwione, zważywszy jaką rolę odgrywa hierarchia służbowa z punktu widzenia sprawnego i dyspozycyjnego działania służb mundurowych. Omawiając zagadnienia wysokości emerytur mundurowych należy jeszcze dopowiedzieć, że są one waloryzowane na takich zasadach jak emerytura z ubezpieczenia emerytalnego.

Przyjęte zasady wymiaru emerytury mundurowej, zdecydowanie korzystniejsze od reguł wymiaru emerytury z ubezpieczenia emerytalnego powodują, że w praktyce emerytura mundurowych są prawie dwukrotnie wyższe od emerytur z ubezpieczenia emerytalnego. Według danych za III kwartał 2006 r. przeciętna emerytura wynosiła: dla byłych żołnierzy zawodowych – 2332 zł, dla funkcjonariuszy i innych służb – 2239 zł, dla funkcjonariuszy Służby Więziennej – 2282 zł, przeciętna zaś emerytura z ubezpieczenia emerytalnego wynosiła w tym czasie 1207,72 zł¹⁵.

Drugim momentem, na który warto zwrócić uwagę analizując zasady wymiaru emerytur mundurowych w kontekście praktyki jest duża rozpiętość tych świadczeń. Kształtuje się ona tak jak rozpiętość uposażeń i układa się w relacji jak 1:8 przy wysokości maksymalnych emerytur nierzadko przekraczających 7,5 tys. zł¹⁶. Dla porównania warto podać, że wysokość maksymalnej emerytury w systemie ubezpieczenia emerytalnego wynosi 4900 zł. Tak duże zróżnicowanie tych świadczeń, w szczególności zaś ich górne granice, budzą negatywne oceny także wśród samych mundurowych. Jak już powiedziano, to zróżnicowanie jest konsekwencją braku elementów spłaszczających w konstrukcji emerytury mundurowej i, na co też warto wskazać, braku ogranicznika górnej wysokości tych świadczeń. Warto zauważyć, że o ile przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym przewidują kwotę najniższej emerytury mundurowej¹⁷, o tyle w żaden sposób nie ograniczają kwotowo jej górnego pułapu.

¹⁵ Dane zaczerpnięte z informacji o świadczeniach pieniężnych przygotowane przez Departament Statystyki ZUS.

¹⁶ Por. B. Wiktorowska, *Konieczna likwidacja przywilejów*, *Gazeta Prawna* z 24 stycznia 2006 r.

¹⁷ W zakresie określenia najniższej emerytury ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych odsyłają do ustawy emerytalnej.

5. Warunki realizacji prawa do emerytury

Zabezpieczenie emerytalne mundurowych różni się też dość istotnie od zabezpieczenia emerytalnego pracowników i innych osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego w zakresie warunków realizacji prawa do emerytury przez mundurowego w razie kontynuowania przez niego stosunku służby bądź podjęcia innej działalności zawodowej.

Przed wszystkim należy zaznaczyć, że przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym konsekwentnie wykluczają łączenie prawa do emerytury mundurowej z prawem do pobierania uposażenia ze stosunku służbowego. Przepisy pragmatyk służbowych przewidują dla mundurowych zwalnianych ze służby, przez okres jednego roku, prawo do uposażenia bądź prawo do świadczenia na warunkach uposażenia¹⁸. Pobieranie tego uposażenia wyłącza prawo do pobierania emerytury mundurowej¹⁹. Prawo do emerytury mundurowej ulega też zawieszeniu w razie podjęcia przez mundurowego ponownie służby w jednej ze służb (formacji) objętej zakresem podmiotowym zabezpieczenia emerytalnego mundurowych. Inaczej rzecz przedstawia się jeżeli chodzi o prawo do pobierania emerytury mundurowej w razie podjęcia przez mundurowego emeryta zatrudnienia bądź innej działalności zawodowej objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. W przypadku mundurowych uprawnionych do pełnej emerytury, tj. w wymiarze 75%²⁰ podstawy wymiaru, fakt osiągania dochodu nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla pobierania przyznanej emerytury. Jest to rozwiązanie zbliżone do tego, które występuje w ubezpieczeniu emerytalnym, gdzie w odniesieniu do osób pobierających emeryturę po osiągnięciu zasadniczego wieku emerytalnego: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, osiągnięty dochód nie ma znaczenia dla pobieranej emerytury. Na marginesie warto jednak zauważyć, że w związku z inną konstrukcją emerytury mundurowej, moment nabycia prawa do pełnej emerytury przypada na znacznie niższy wiek życia (53-60 lat), uzależniony od rodzaju i charakteru służby. Jeżeli chodzi o pozostałych emerytów mundurowych, a więc tych, którzy nie legitymują się prawem do pełnej emerytury, to w razie kontynuowania przez nich zatrudnienia bądź prowadzenia innej działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego przysługująca im emerytura nie podlega zawieszeniu, a jedynie pomniejszeniu o 25%, w sytuacji gdy osiągnięty dochód przewyższa kwotę przekraczającą 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Wskazując na odrębność zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych w zakresie warunków pobierania emerytury z tytułu służby należy stwierdzić, że nie tylko w za-

¹⁸ Por. m.in. art. 121 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r., nr 234, poz. 1997).

¹⁹ W takiej sytuacji mundurowemu służy wybór – albo uposażenie, albo emerytura.

²⁰ Nie dotyczy to mundurowych, których emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru bez uwzględnienia podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

kresie nabycia prawa do tego świadczenia i jej wymiaru zabezpieczenie to jest zdecydowanie korzystniejsze od zabezpieczenia emerytalnego innych kategorii osób, ale dotyczy także warunków pobierania tego świadczenia. Niezależnie od tej konstatacji, podkreślenia wymaga zasada wykluczania się prawa do emerytury mundurowej z prawem do uposażenia mundurowego, którą uznać należy za zasadę systemową zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych²¹.

6. Prawo do emerytury mundurowej a prawo do emerytury z ubezpieczenia emerytalnego

Analizując przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym mundurowych w aspekcie dokonanej w 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, w tym głębokiej reformy zabezpieczenia emerytalnego, nasuwają się pewne refleksje dotyczące relacji pomiędzy zabezpieczeniem emerytalnym służb mundurowych a zabezpieczeniem emerytalnym pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym w przyszłości. Dotyczą one kwestii związanych z łączeniem prawa do emerytury z zaopatrzenia emerytalnego z prawem do emerytury z ubezpieczenia emerytalnego, a także spraw związanych z przenoszeniem potencjału emerytalnego między systemem zabezpieczenia mundurowych a systemem ubezpieczenia emerytalnego, w sytuacji gdy na gruncie zabezpieczenia mundurowych jest on mierzony okresem służby, na gruncie zaś ubezpieczenia emerytalnego za miarę tego potencjału przyjęto wartość zapisanej (opłaconej) na koncie emerytalnym składki.

Od połowy lat 50. na gruncie zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych obowiązywała i nadal obowiązuje zasada wykluczania się prawa do emerytury mundurowej, z prawem do emerytury z ubezpieczenia emerytalnego. W razie zbiegu prawa do tych świadczeń mundurowemu przysługuje świadczenie wyższe lub wybrane przez uprawnionego. Analizując przepisy o zabezpieczeniu emerytalnym należy stwierdzić, że zasada ta ma obecnie zastosowanie w odniesieniu do mundurowych, którzy podjęli służbę przed 1 stycznia 1999 r. W odniesieniu natomiast do mundurowych, którzy podjęli służbę po tej dacie zastosowanie znajduje inna reguła, a mianowicie łączenia prawa do emerytury mundurowej z prawem do emerytury z ubezpieczenia emerytalnego. Tu należy wyjaśnić, że chodzi o takie sytuacje, kiedy mundurowy po nabyciu prawa do emerytury mundurowej podejmie aktywność zawodową objętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Podlegając temu ostatniemu i opłacając składki przez okres aktywności zawodowej, z momentem ukończenia

²¹ Wykluczanie się emerytury mundurowej z prawem do uposażenia akcentuje H. Pła-wecka, *Ograniczanie świadczeń emerytalno-rentowych*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2001 z. 10, s. 3.

wieku emerytalnego nabeździe prawo do emerytury także z systemu ubezpieczenia emerytalnego.

Reguła ta nie została wyrażona w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych wprost, tak jak zasada wykluczania się emerytur obowiązująca obecnie, ale wynika ona pośrednio z przepisów ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym określających zasady kształtowania najniższej emerytury mundurowej²². Wynika ona także z przepisów ustawy emerytalnej regulujących kwestie zbiegu prawa do świadczeń emerytalnych (art. 95 ust. 2) i gwarancji najniższej emerytury z nowego systemu emerytalnego (art. 87 ust. 5a).

Zaznaczyć należy, że ta nowa reguła – łączenia prawa do emerytury mundurowej z prawem do emerytury z ubezpieczenia – będzie działała w przyszłości w odniesieniu do mundurowych, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r. Omawiana zasada łączenia emerytur z zabezpieczenia mundurowych i ubezpieczenia emerytalnego jest bardziej czytelna i adekwatna aniżeli dotychczasowe nierównoprawne rozliczanie się okresami służby i okresami zatrudnienia (składkowymi) między systemami zabezpieczenia mundurowych a ubezpieczeniem emerytalnym. Sprowadza się to do prostej reguły, że za okres wysługi, oczywiście pod warunkiem nabycia prawa do emerytury mundurowej, przysługuje emerytura mundurowa, natomiast za czas podlegania ubezpieczeniu społecznemu – emerytura z ubezpieczenia emerytalnego. Nietrudno jednak zauważyć, że przewidziana w ustawach o zaopatrzeniu emerytalnym zasada kumulacji świadczeń emerytalnych w przyszłości, przy niezmienionych korzystnych warunkach prawa do emerytury mundurowej, pogłębi różnice dochodowe ze świadczeń emerytalnych między mundurowymi a osobami uprawnionymi wyłącznie do emerytury z ubezpieczenia emerytalnego.

Drugie zagadnienie, na które warto zwrócić uwagę mówiąc o zabezpieczeniu emerytalnym mundurowych w kontekście reformy ubezpieczenia emerytalnego z 1999 r., to kwestia przenoszenia potencjału emerytalnego między zabezpieczeniem mundurowych a ubezpieczeniem emerytalnym pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym. Do chwili reformy było tak, że jeśli z jakiegoś powodu mundurowy nie nabył prawa do emerytury mundurowej (zwolnienie ze służby przed wysłużeniem 15 lat, popełnienie przestępstwa i skazanie karą pozbawienia praw publicznych), potencjał emerytalny w postaci lat wysługi zaliczał się do stażu, od którego zależało nabycie prawa do emerytury i jej wysokość w ubezpieczeniu emerytalnym. Tak też jest jeszcze obecnie, jeżeli chodzi o okresy wysługi sprzed 1 stycznia 1999 r.

W związku z reformą zabezpieczenia emerytalnego pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym i przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury w nowym systemie zapisanych na koncie ubezpieczeniowym składek, zmieniono sposób przenoszenia potencjału emerytalnego. Dokonuje się tego za pomocą składki, którą organ emerytalny

²² Por. art. 18 ust. 3 ustaw wymienionych w przypisach 1 i 2.

mundurowego zobowiązany jest przekazać na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za cały okres służby odbywanej po 1 stycznia 1999 r. do momentu zwolnienia ze służby²³.

7. Świadczenia socjalne

Jak już wcześniej wspomniano, cechą charakterystyczną zabezpieczenia emerytalnego mundurowych jest katalog świadczeń wykraczający poza typowe świadczenia emerytalno-rentowe, obejmujący także innego rodzaju świadczenia. Na gruncie obecnego stanu prawnego świadczeniami takimi są świadczenia socjalne. Pojawiły się one w zabezpieczeniu emerytalnym mundurowych w latach dziewięćdziesiątych. Jeżeli chodzi o ich uregulowanie prawne, należy zauważyć, że ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym statuują jedynie ogólne prawo do tego rodzaju świadczeń oraz określają zasady gromadzenia środków finansowych na ich realizację. Rodzaj, tryb i zasady przyznawania świadczeń socjalnych określają przepisy wykonawcze do ustaw, stanowione przez zwierzchników poszczególnych służb mundurowych²⁴.

Świadczenia socjalne finansowane są ze specjalnego funduszu, na który składają się środki z corocznego odpisu w wysokości 0,5% od planowanych środków na emerytury i renty w danym roku w poszczególnych formacjach mundurowych. Na fundusz ten składają się także środki pochodzące z darowizn i zapisów osób fizycznych i prawnych.

Z analizy przepisów wykonawczych, regulujących tryb i zasady przyznawania świadczeń socjalnych wynika, że pod tym określeniem kryją się dość różnorodne świadczenia o charakterze majątkowym, które mogą być przyznane z wymienionego funduszu emerytowi lub renciście mundurowemu. Wśród możliwych świadczeń wymienia się zapomogi, dopłaty, zwroty kosztów usług, z których korzystają emeryci służb mundurowych. Wśród możliwych dopłat przewiduje się m.in. dopłaty do kosztów: leczenia, opieki paliatywno-hospicyjnej, leczenia w sanatoriach i uzdrowiskach, wypoczynku i rekreacji²⁵. Niektóre z przepisów wykonawczych do ustaw, określając tryb i zasady przyznawania tych świadczeń, ustalają dodatkowe przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia określonego rodzaju – zapomogi, dopłaty. Zasadą jest warunkowanie prawa do tych świadczeń od poziomu dochodu na osobę w rodzinie emeryta²⁶. Ponad-

²³ Nie dotyczy to mundurowych, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r. i za których w latach 1999-2003 składka została już opłacona.

²⁴ Por. m.in. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2005 r. w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów wojskowych (Dz.U. nr 216, poz. 1829).

²⁵ Por. § 5 rozporządzenia wymienionego w przypisie 24.

²⁶ Dla emerytów wojskowych to kryterium dochodowe ustalone zostało na poziomie 70% wartości trzykrotnej najniższej emerytury, tj. ok. 1500 zł, a w przypadku osoby samotnej 85% tej wartości.

to przepisy te określają także różnego rodzaju reguły pierwszeństwa w rozdziale świadczeń socjalnych. Świadczenia socjalne udzielane są przez organ emerytalny na wniosek mundurowego.

Zastanawiając się nad charakterem świadczeń socjalnych, analizując ich rodzaj, tryb i zasady przyznawania należy stwierdzić, że są to świadczenia majątkowe o charakterze pomocowym przyznawane według uznania organu emerytalnego na podstawie kryterium potrzeby. Świadczenia te swoją naturą zbliżone są do świadczeń z funduszu socjalnego funkcjonującego w zakładach będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi, po części zaś do świadczeń z pomocy społecznej. Intencją ich wprowadzenia było polepszenie sytuacji materialnej emeryta w trudnych okolicznościach życiowych, związanych głównie z chorobą i chwilową niepełnosprawnością. W pewnym stopniu świadczenia te, jak się wydaje, miały zastąpić wcześniejsze preferencje emerytów mundurowych w zakresie korzystania z lepszej opieki zdrowotnej i różnego typu świadczeń rekreacyjno-rehabilitacyjnych, ukierunkowanych na utrzymanie sprawności psychofizycznej. Biorąc pod uwagę eksponowane w przepisach świadczenie zwane zapomogą można zakładać, że u podstaw wprowadzenia świadczeń socjalnych tkwiły też względy związane z prestiżem i godnością służb mundurowych. Chodziło o to, aby były żołnierz zawodowy bądź funkcjonariusz służb policyjnych nie był zmuszony, nawet w skrajnej życiowo sytuacji, do korzystania z pomocy społecznej.

8. Finansowanie i administracja zabezpieczeniem emerytalnym mundurowych

Cechą charakterystyczną zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych jest to, że świadczenia emerytalne finansowane są z budżetu państwa, nie zaś tak jak emerytury z zabezpieczenia emerytalnego pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym z wyodrębnionego funduszu ubezpieczeniowego. Pierwotnym i głównym źródłem finansowania emerytur mundurowych nie są składki uiszczane przez samych mundurowych od uposażenia, ale daniny publiczne w formie podatków kumulowane w budżecie państwa. Ta istotna różnica jest też w nauce zabezpieczenia społecznego uznawana powszechnie za podstawową cechę wyróżniającą formę zaopatrzeniową zabezpieczenia społecznego od formy ubezpieczeniowej. W tym miejscu warto wspomnieć, że w okresie międzywojennym emerytury mundurowe były wypłacane ze specjalnych funduszy emerytalnych pracowników państwowych, którymi administrował Państwowy Zakład Emerytalny. Fakt dofinansowania emerytur ze wspomnianych funduszy nie oznaczał, że mundurowi byli obciążeni składką na ten fundusz. Ich źródłem były składki opłacane za mundurowych przez skarb państwa.

Obecnie emerytury mundurowych, podobnie jak i inne świadczenia socjalne finansowane są z odpowiednich części budżetu państwa, będących w dyspozycji zwierzchników poszczególnych formacji służb mundurowych.

Dokładniej rzecz biorąc, emerytury są finansowane odpowiednio dla emerytów: byłych żołnierzy zawodowych – z budżetu Ministra Obrony Narodowej, byłych funkcjonariuszy służb policyjnych – z budżetu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej – z budżetu Ministra Sprawiedliwości.

Takie administrowanie zabezpieczeniem emerytalnym służb mundurowych jest inne aniżeli zarządzanie emeryturami z ubezpieczenia emerytalnego pracowników i innych osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Przyznawaniem i realizacją emerytur mundurowych zajmują się komórki organizacyjne usytuowane w strukturach kierowania poszczególnymi formacjami mundurowych. I tak, w odniesieniu do emerytur żołnierzy zawodowych są to wojskowe biura emerytalne usytuowane w strukturze MON; w odniesieniu do emerytur funkcjonariuszy służb policyjnych jest to Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, który ma swoje agendy terenowe; w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Więziennej – właściwe jest Biuro Emerytalne Służby Więziennej.

9. Podsumowanie

Kończąc rozważania dotyczące zabezpieczenia emerytalnego mundurowych, podkreślić należy swoistość tego zabezpieczenia i to, że tworzy ono odrębny system. Przesądza o tym nie tylko fakt, że zabezpieczenie to regulowane jest odrębnymi aktami prawnymi i że zachodzą niewielkie powiązania normatywne z zabezpieczeniem emerytalnym pracowników, ale przede wszystkim inna jest konstrukcja emerytury oraz zasady jej pobierania. O odrębności świadczy także sposób finansowania i organizacji zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych. Nie bez znaczenia są także pewne szczególnie świadczenia typu socjalnego. Uwagę zwraca historyczna trwałość pewnych rozwiązań w tym systemie zabezpieczenia, jak chociażby instytucja wysługi, zasady wymiaru emerytury czy sposób finansowania emerytur.

Zabezpieczenie emerytalne mundurowych jest systemem wyraźnie uprzywilejowanym w stosunku do zabezpieczenia emerytalnego pracowników i innych osób objętych ubezpieczeniem społecznym. Można stwierdzić, że jest systemem ekskluzywnym wobec tego drugiego. Nie tylko dlatego, że korzystniej w tym systemie kształtuje się emerytura i zasady jej pobierania, ale także z tego powodu, że mundurowi, którzy nie spełniają warunków prawa do emerytury mundurowej, ze swym „dorobkiem emerytalnym” włączani są w mniej korzystny system ubezpieczenia emerytalnego pracowników. Wymownym potwierdzeniem tej tezy jest podwójne liczenie części okresów składkowych sprzed okresu służby do wysokości emerytury mundurowej.

Analizując kontekst praktyczny niektórych rozwiązań na gruncie zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych, podkreślenia wymaga nadmierne i aksjologicznie wątpliwe uprzywilejowanie mundurowych w zakresie wysokości emerytur i zasad ich pobierania. Wątpliwości budzi duże zróżnicowanie emerytur mundurowych, które jest wynikiem zindywiduali-

zowanych reguł wymiaru emerytury mundurowej i braku w tym systemie mechanizmów spłaszczających wysokość świadczeń. W związku z tym rodzi się sugestia rozważenia na przyszłość zastosowania w tym systemie pewnych mechanizmów spłaszczających wysokość emerytur.

W związku z reformowaniem ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim ubezpieczenia emerytalnego, dostrzeżenia i głębszej analizy wymagają na przyszłość relacje między systemem zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych a systemem zabezpieczenia emerytalnego osób objętych ubezpieczeniem społecznym. W szczególności chodzi o relację między prawem do emerytury z jednego i drugiego systemu.

Emerytura pomostowa – brakujący element reformy systemu emerytalnego

1. Uwagi wstępne

Jako największe osiągnięcie reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 r. przedstawia się często zmianę zasad finansowania dochodu na starość z systemu wyłącznie repartycyjnego na system mieszany, repartycyjno-kapitałowy. Niektórzy autorzy¹ za największe osiągnięcie uznają oddzielenie poszczególnych rodzajów ryzyka społecznego i finansowanie ich z różnych części składki, co wpływa na większą przejrzystość, a pośrednio także dyscyplinę finansową systemu. Dzięki temu zabiegowi możliwe było, choć ze względu na brak przepisów wykonawczych dopiero od 2003 r., zróżnicowanie stopy składki na ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Możliwe stało się także obniżenie stopy składki na ubezpieczenie rentowe. Szczególnie istotne było oddzielenie systemu emerytalnego od systemu pozostałych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza świadczeń krótkotrwałych, okresowych bądź jednorazowych. Świadczenia te łatwiej jest nadal finansować zgodnie z zasadą ubezpieczeniową, ponieważ ryzyko społeczne, które jest warunkiem ich przyznania i wypłaty nie zależy tak mocno od sytuacji demograficznej, jak ryzyko emerytalne. Pamiętać jednak należy, że najważniejszą przesłanką przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r. były zmiany demograficzne. W szczególności zaś dwa zjawiska demograficzne składające się na starzenie się społeczeństwa i prowadzące do niewydolności repartycyjnej metody finansowania emerytur: rosnąca przeciętna długość życia oraz malejący wskaźnik dzietności. Z punktu widzenia demograficznej przesłanki reformy systemu emerytalnego, za najważniejsze jej osiągnięcie należy uznać opóźnienie rzeczywistego wieku emerytalnego o ok. pięć² lat, co zawdzięczać należy

¹ M. Góra, *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

² W niektórych grupach zawodowych rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę u progu reformy był jeszcze niższy, np. prawie 7,94 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego w przypadku grupy zawodowej nauczycieli, gdzie wcześniejsza emerytura możliwa była bez względu na wiek, ale pod warunkiem przerwania zatrudnienia.

wyeliminowaniu możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem zwykłego, ustawowego wieku emerytalnego.

Opóźnienie wieku emerytalnego jest logicznym następstwem oparcia systemu emerytalnego na zasadzie ubezpieczeniowej już ponad 120 lat temu. Ustawowy wiek emerytalny nie zmienił się od czasów kanclerza Bismarcka, długość zaś ludzkiego życia wydłużyła się o ponad 11 lat. Ubezpieczenie emerytalne było wówczas szczególnym rodzajem ubezpieczenia na dożycie, w którym zamiast jednorazowego świadczenia wypłacano dożywotnią rentę miesięczną, pod warunkiem dożycia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Obecnie, w części repartycyjnej ubezpieczenie emerytalne także przypomina ubezpieczenie na dożycie, z tą różnicą, że 100 lat temu prawie nikt nie dożywał wieku emerytalnego, obecnie zaś prawie każdy go dożywa. W języku ubezpieczeń gospodarczych takie ryzyko, które przytrafia się nadzwyczaj często, nazywa się złym ryzykiem i stroni się od jego ubezpieczania.

Podsumowując należy stwierdzić, że:

— oddzielenie systemu emerytalnego od systemu pozostałych świadczeń z ubezpieczenia społecznego,

— rezygnacja z metody ubezpieczeniowej i przejście na metodę przymusowych długoterminowych inwestycji celowych, a nade wszystko

— przesunięcie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę

to trzy najważniejsze osiągnięcia reformy ubezpieczeń społecznych przeprowadzonej w 1999 r.

Niestety, to ostatnie osiągnięcie ulega swoistemu zmiękczeniu z powodu niedopracowania na samym początku reformy szczegółowych warunków wygaszania systemu emerytur wcześniejszych oraz zastępowania ich emeryturami pomostowymi. Ten brak regulacji wynikał z potrzeby chwili i pod koniec lat 90. był usprawiedliwiony. Partnerzy społeczni uzgodnili wówczas, że nie można blokować reformy z powodu braku porozumienia i wynikającej z niego regulacji dotyczącej emerytur pomostowych i dlatego zapisali jedynie, iż kwestia ta będzie przedmiotem odrębnej ustawy. Odłożenie w czasie regulacji zasad przyznawania emerytur pomostowych jest drugim poważnym zaniedbaniem, obok odłożenia w czasie regulacji dotyczącej zasad wypłacania emerytur z II filaru. Brak regulacji prawnych w tych kwestiach nie był tak dokuczliwy na początku stulecia, jak teraz, w przededniu wypłat emerytur z nowego systemu oraz gdy kończą się możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę według starych zasad. W związku z tym obie kwestie stają się przedmiotem przetargów politycznych i społecznych, a to zwykle prowadzi do rozwiązań kosztownych i, delikatnie mówiąc, mniej racjonalnych, czego rażącym przykładem jest wywalczenie wcześniejszych emerytur na stałe przez górników. Osłabienie niezwykle istotnego osiągnięcia reformy emerytalnej, jakim było opóźnienie rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę, wydaje się być już teraz tylko kwestią czasu.

Jak pokazują przykłady innych starzejących się społeczeństw w wielu krajach Europy, w których nie zdecydowano się na tak głębokie reformy

systemowe jak w Polsce, opóźnienie wieku emerytalnego zawsze spotyka się z oporem społecznym. Najczęstszym sposobem jego pokonania jest (wątpliwy) kompromis polegający na tym, iż podwyższony wiek emerytalny wprowadza się wyłącznie dla osób wkraczających na rynek pracy po raz pierwszy. Innym często stosowanym rozwiązaniem, które już bardziej zasługuje na miano kompromisu, jest wprowadzenie okresu przejściowego, w którym kolejne roczniki coraz później przechodzą na emeryturę. Częstym sposobem jest stopniowe zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co zresztą stało się w lipcu 2006 r. wymogiem unijnym i czeka również Polskę.

W Polsce wydawało się, że przesunięcie wieku emerytalnego odbyło się bez protestów społecznych i bez okresów przejściowych. Mało tego, wydawało się, że skoro nie podwyższono ustawowego wieku emerytalnego, to problem nigdy się nie ujawni. Ubezpieczeni, którzy w 1999 r. zdecydowali się przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego, powinni byli być poinformowani przez agenta powszechnego towarzystwa emerytalnego o braku możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Można wówczas domniemywać, że nie przez konsultacje społeczne, lecz przez sumę indywidualnych świadomych decyzji ubezpieczonych, popartych oświadczeniem woli, jaką jest umowa z powszechnym towarzystwem emerytalnym, będzie można doprowadzić do społecznej akceptacji opóźnienia rzeczywistego wieku emerytalnego. Efekt wprowadzenia w ten sposób wyższego wieku emerytalnego byłby widoczny już w 2009 r., gdy wypłacane będą pierwsze emerytury z nowego systemu, a mówiąc precyzyjnie już pięć lat wcześniej, gdy 55-letnia ubezpieczona, która wybrała OFE nie mogła przejść na wcześniejszą emeryturę.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r. nie miały wyboru i zostały objęte nowym systemem emerytalnym bez względu na to, czy rozpoczęły już staż ubezpieczeniowy czy nie. To ostatnie rozwiązanie można porównać do stosowanej w wielu krajach zasady, że wyższy wiek emerytalny obowiązuje najmłodszych na rynku pracy. Jego pozytywny wpływ na finansowanie systemu emerytalnego widać jednak z opóźnieniem jednego pokolenia, co wydaje się zbyt długim okresem przejściowym.

Pod koniec 1999 r., gdy ponad 11 mln ubezpieczonych podpisało umowy z powszechnymi towarzystwami emerytalnymi, można było sądzić, że stopniowe wygaszanie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę zakończy się szybciej niż przypuszczano i bezboleśnie, a zatem bez protestów społecznych. Tak się jednak nie stało z kilku powodów, z których najważniejszym był brak świadomości utraty uprawnień do wcześniejszej emerytury po przystąpieniu do nowego systemu emerytalnego. Choć zgodnie z intencją konstruktorów nowego systemu przejście do niego przez uprawnionych ubezpieczonych miało być jednorazowe i nieodwracalne, z punktu widzenia prawa cywilnego w indywidualnych przypadkach przystąpienia do OFE można dopatrywać się wadliwej czynności prawnej. Od skutków oświadczenia woli, jakim niewątpliwie jest przystąpienie do nowego systemu emerytalnego przez zawarcie umowy z PTE, można się uwolnić, jeżeli złożone zostało pod wpływem błędu istotnego co do okoliczności. Szczególnie

jest to możliwe, w przypadku gdy w błąd wprowadził ubezpieczonego agent PTE. W wielu przypadkach, zwłaszcza nauczycielek, dochodziło do orzeczeń sądowych, które *de facto* umożliwiały powrót do starego systemu emerytalnego i skorzystanie z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Droga sądowa była jedyną możliwością powrotu do starego systemu aż do 21 lutego 2007 r. Wtedy weszła w życie ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw³. Ustawodawca zezwolił w niej osobom urodzonym między 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. złożyć (ponownie jednorazowe i nieodwracalne) oświadczenie woli o rozwiązaniu umowy z PTE oraz o przekazaniu zgromadzonych na rachunkach w OFE aktywów za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do budżetu państwa. ZUS przekazuje te środki do budżetu państwa po zaksięgowaniu ich nominalnej wartości na indywidualnym rachunku emerytalnym w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Środki „pracują” zatem na emeryturę z I filaru, tak jakby zawsze tam tylko wpływały. Od tego momentu ubezpieczony traktowany jest tak samo jak ubezpieczony, który nigdy nie podpisał umowy z otwartym funduszem, pozostając w 1999 r. w jednofilarowym systemie.

Rozwiązanie to opłaca się oczywiście tym, którzy odzyskają dzięki temu prawo do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Nie jest ono jednak wystarczające, ponieważ nie rozwiązuje problemu osób, które chcą jednocześnie gromadzić dochody na starość w obowiązkowym filarze kapitałowym i cieszyć się wcześniejszą emeryturą, w sytuacji gdy jest ona uzasadniona pracą w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. W obecnej sytuacji to dla tej grupy osób, które nie kwalifikują się do otrzymania emerytury wcześniejszej na dotychczasowych zasadach, a które pracowały przed 1999 r. w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, konieczne jest uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych.

Można podsumować, że poza uczestnikami wyłącznie starego systemu, urodzonymi przed 1 stycznia 1949 r., wobec których stosuje się dotychczasowe zasady przechodzenia na emeryturę (w tym wcześniejszą), mamy do czynienia z trzema grupami osób, których dotyczy problematyka emerytur pomostowych i wcześniejszych:

1) osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., które pozostały w jednofilarowym systemie emerytalnym,

2) osoby urodzone w tym samym przedziale czasowym, które wprawdzie przystąpiły do OFE, ale złożyły oświadczenie woli o wypłacie ich środków zgromadzonych na rachunkach w OFE do budżetu państwa i przeliczenie ich na międzypokoleniowy kapitał uprawnień emerytalnych w I filarze – to ci, którzy powrócili do jednofilarowego systemu w celu skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury,

3) osoby urodzone w tym samym przedziale czasowym, które przystąpiły do nowego systemu emerytalnego i nie zamierzają z niego występować, a które przed 1 stycznia 1999 r. zaczęły nabywać prawo do wcześniejszej

³ Dz.U. nr 17, poz. 95.

emerytury, np. z powodu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze; nie kwalifikują się jednak do kategorii 2. ze względu na krótki okres zatrudnienia przed reformą. To tych osób dotyczyć będzie problematyka emerytur pomostowych.

2. Wcześniejsza emerytura a emerytura pomostowa

Wcześniejsza emerytura i emerytura pomostowa to nie to samo. Prawo do emerytury wcześniejszej jest już uregulowane w art. 32-34, 39, 40, 46, 48-50, 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴, zwanej dalej ustawą emerytalną, oraz w art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁵. Z prawa do wcześniejszej emerytury mogą skorzystać osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., jeżeli do 31 grudnia 2007 r. osiągną wcześniejszy wiek emerytalny (tam gdzie jest wymagany) i udowodnią wymagany staż pracy ogółem (lata składkowe i nieskładkowe), tj. 20 lat kobiety i 25 lat mężczyźni oraz staż pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze (najczęściej 15 lub 20 lat, w zależności od rodzaju pracy). Druga możliwość uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury dotyczy osób nieco młodszych, które do końca 2007 r. nie spełnią warunku wcześniejszego wieku emerytalnego, ale które wymagany staż ubezpieczeniowy i staż pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze spełniały w dniu 31 grudnia 1998 r., tj. w przededniu wejścia w życie ustaw reformujących system emerytalny.

Wcześniejsza emerytura jest świadczeniem wypłacanym w pełnej wysokości, podczas gdy emerytura pomostowa ma stanowić pomost dochodowy do czasu nabycia przez ubezpieczonego prawa do pełnej emerytury wraz z osiągnięciem zwykłego, ustawowego wieku emerytalnego. Szczegółowe zasady przyznawania i wyliczania emerytur pomostowych są przedmiotem intensywnych prac legislacyjnych i jedynie art. 24 ust. 2 ustawy emerytalnej zapowiada regulację i obliguje samego ustawodawcę do zajęcia się problemem emerytur pomostowych.

3. Ekwiwalentność świadczeń a redystrybucja dochodów

Należy postawić pytanie, czy i czym uzasadnione w nowym systemie ubezpieczeń emerytalnych może być przechodzenie na wcześniejszą emeryturę lub na emeryturę pomostową. Dla nowego systemu emerytalnego przyjęto bowiem regułę ekwiwalentności świadczeń, zgodnie

⁴ Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2003 r. nr 118, poz. 1112 ze zm.

z którą uprawnienia emerytalne ubezpieczonych, którzy płacili taką samą składkę, będą takie same. Osłabiono tym samym funkcję redystrybucji dochodów w systemie ubezpieczeń emerytalnych na rzecz ekwiwalentności świadczeń. Tymczasem wcześniejsze przejście na emeryturę, jeśli ma spełniać funkcję ochrony dochodów, jest kosztowne. Wymaga uzupełnienia świadczenia jakimiś zewnętrznymi środkami – albo ze składek innych ubezpieczonych, albo z podatków, albo przez pracodawców zatrudniających takich pracowników, którzy nabędą w przyszłości prawo do wcześniejszej emerytury. Świadczenie, które miałoby być wyliczone na podstawie rachunku aktuarialnego i na podstawie zgromadzonego przez ubezpieczonego indywidualnego kapitału uprawnień emerytalnych w I filarze oraz wartości jednostek uczestnictwa OFE w II filarze, byłoby szczególnie niskie. Jeśli zatem emerytury niektórych ubezpieczonych mają być wspierane nie pochodzącym z ich składek źródłem finansowania, będzie to wyjątek od zasady ekwiwalentności świadczeń, który wymaga solidnego uzasadnienia społecznego.

Takim uzasadnieniem o charakterze materialnym jest zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Aby takie uzasadnienie dało się obronić, należy przyjąć założenie, że ubezpieczony wykonujący pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie będzie w stanie się w porę przekwalifikować, tak by nie być narażonym np. na szkodliwe warunki pracy. Założenie takie jest niewystarczające i dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. (z wyjątkiem górników) w ogóle go nie poczyniono. Należy zaznaczyć, że zgodnie z wykładnią Międzynarodowej Organizacji Pracy, wcześniejsza emerytura nie może stanowić rekompensaty za pracę w szkodliwych dla zdrowia warunkach. Czynniki szkodliwe w środowisku pracy należy eliminować, a tam gdzie nie da się tego uczynić, należy zatrudniać pracowników w ograniczonym zakresie i czasie oraz przenosić ich do innej pracy, gdy tylko warunki te zaczną zagrażać ich zdrowiu. Przekwalifikowanie się i zmiana rodzaju wykonywanej pracy jest zatem naturalnym i pożądanym rozwiązaniem problemu zatrudniania w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Takie rozwiązanie trafia jednak na opór społeczny. Pracodawcy niechętnie godzą się na dużą rotację pracowników, zwłaszcza na stanowiskach wymagających wyższych kwalifikacji i doświadczenia. Pracownicy niechętnie poddają się przekwalifikowaniu i często całkiem świadomie godzą się na szkodliwe dla ich zdrowia warunki pracy w zamian za obietnicę wcześniejszej emerytury. Mimo oporu, rozwiązanie to przyjęto dla najmłodszej grupy ubezpieczonych objętych reformą, którzy pozbawieni będą możliwości przechodzenia na wcześniejszą lub pomostową emeryturę, nawet jeśli będą zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ta grupa będzie musiała się przekwalifikować lub w ostateczności skorzystać z renty z tytułu niezdolności do pracy.

Wobec grupy średniej (w wieku 30-50 lat w 1999 r.) można sformułować jeszcze jedno silne uzasadnienie dla emerytur pomostowych – jest nim ochrona praw częściowo nabytych. Poza uzasadnieniem materialnym dla

wprowadzenia emerytur pomostowych istnieje bowiem uzasadnienie formalnoprawne. Otóż ustawodawca wprowadzając nowy system ubezpieczeń emerytalnych i otwierając możliwość przystąpienia doń nie tylko najmłodszych uczestników rynku pracy, ale także osoby będące w 1999 r. w przedziale wiekowym między 30 a 50 rokiem życia, musiał chronić prawa nabyte oraz prawa, w trakcie których nabywania ubezpieczeni już byli. Najważniejszym przejawem ochrony praw częściowo nabytych jest wprowadzenie koncepcji kapitału początkowego, która choć daleka od doskonałości rekompensuje utratę praw ze starego systemu osobom, które przed 1999 r. opłacały do niego składkę, a w emeryturę z nowego systemu zaczęły inwestować dopiero od tamtego roku. Podobnie, swoistą rekompensatą za utratę uprawnień do wcześniejszej emerytury dla osób, które zaczęły na tę wcześniejszą emeryturę pracować przed 1999 r., mają być emerytury pomostowe. Dotyczy to tych ubezpieczonych, którzy do 31 grudnia 2007 r. nie osiągną obniżonego wieku emerytalnego oraz którzy do 31 grudnia 1998 r. nie mogli wykazać się łącznie wymaganym stażem pracy ogółem i wymaganym stażem pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze według dotychczasowych przepisów. W przeciwnym przypadku osoby takie mogłyby przejść, o czym była mowa wyżej, na wcześniejszą emeryturę na dotychczasowych zasadach, po osiągnięciu (wcześniejszego) wieku emerytalnego, nawet po 31 grudnia 2007 r.

4. Prace nad projektami ustaw o emeryturach pomostowych i rekompensatach

Emerytury pomostowe są więc świadczeniem adresowanym do ograniczonej liczby ubezpieczonych, którzy rozpoczęli karierę zawodową pod rządami starego systemu emerytalnego i wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Powinny one przysługiwać takiemu samemu lub węższemu kręgowi ubezpieczonych jak emerytury wcześniejsze pod rządami starego systemu. Prace nad emeryturami pomostowymi podjęto już w 1999 r. Powołano wówczas Komisję Ekspertów ds. Uprawnień do Obniżonego Wiekui Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub o Szczególnym Charakterze, której zadaniem było:

- opracowanie definicji pracy w szczególnych warunkach,
- opracowanie definicji pracy o szczególnym charakterze,
- opracowanie wykazu prac wykonywanych w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze.

Komisja składała się przede wszystkim z ekspertów z dziedziny medycyny pracy i prawa pracy, a definicje obu pojęć nawiązywały do wpływu warunków pracy na zdrowie pracowników, co z kolei miało znaczący wpływ na kształt wykazu prac wykonywanych w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Raport Komisji przedstawiony w lutym 2000 r. oddano do konsultacji społecznych. Centrale związków zawodowych zgło-

siły szereg postulatów dotyczących zarówno uzupełnienia samego wykazu, metod finansowania ewentualnych emerytur pomostowych, jak i przyszłych definicji ustawowych, co doprowadziło do stagnacji w procesie przygotowywania ustawy. Dopiero w listopadzie 2005 r. podjęto prace na nowo, tym razem w Zespole Komisji Trójstronnej ds. Ubezpieczeń Społecznych, która miała takie same zadania jak Komisja sprzed 6 lat, ale do której tym razem zaproszono partnerów społecznych. W efekcie prac Komisji zmodyfikowano definicje obu pojęć, kładąc w nich nacisk na związek między wymaganiami, jakie stawia praca na danym stanowisku, a możliwościami wykonujących ją pracowników. Występowanie ewentualnego negatywnego wpływu środowiska pracy na zdrowie pracownika nie jest według tej definicji warunkiem nabycia prawa do emerytury pomostowej, co spełnia postulat Międzynarodowej Organizacji Pracy. Nawet trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw nie zwalnia pracodawcy z obowiązku ochrony zdrowia pracowników i nie może być traktowana jako czynnik uniemożliwiający zapobieganie negatywnym skutkom zdrowotnym.

Przyjęto definicje:

— **praca w szczególnych warunkach** – praca wykonywana w ekstremalnych warunkach środowiska determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi. Warunki te mogą powodować trwałe, negatywne skutki zdrowotne, którym nie można zapobiec stosując środki profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej;

— **praca o szczególnym charakterze** – praca, w której ograniczone przez zaawansowany wiek możliwości psychofizyczne mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i osób trzecich.

Ważnym uzupełnieniem projektu ustawy, wprowadzonym pod wpływem prac Zespołu było przyznanie rekompensat tym ubezpieczonym, którzy do 31 grudnia 1989 r. przepracowali przynajmniej 5 lat w warunkach szczególnych lub wykonywali pracę o szczególnym charakterze. Rekompensaty będą przysługiwały za każdy rok przepracowany w takich warunkach przed 1 stycznia 1999 r. (maksymalnie jednak 15 lat) i będą dotyczyły również osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Po przepracowaniu 15 lat w warunkach szczególnych lub wykonywali pracę o szczególnym charakterze ubezpieczony będzie się już kwalifikował do otrzymania emerytury pomostowej. Aby otrzymać emeryturę pomostową nie będzie jednak musiał przechodzić na nią ze stanowiska figurującego w wykazie.

Realizując postulat Międzynarodowej Organizacji Pracy, najpierw Komisja, a następnie Zespół dokonały niezwykle pożytecznej pracy konstruując wykaz prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Określano bowiem nie tyle stanowiska pracy, co ich rodzaje i sposób wykonywania, a także wpływ warunków pracy na zdrowie pracownika. Ustalono przy tym dla każdego rodzaju pracy, w której występują szkodliwe dla zdrowia czynniki, okres zatrudnienia w szczególnych warunkach, do którego warunki te nie wywołują negatywnego wpływu na zdrowie pracownika oraz maksymalny dopuszczalny okres zatrudnie-

nia w takich warunkach, powyżej którego dalsze zatrudnianie pracownika na tym stanowisku i przy tym rodzaju pracy jest niedopuszczalne. To nowoczesne rozwiązanie z zakresu medycyny pracy należy wykorzystać do realizacji polityki przekwalifikowywania pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Należy mieć nadzieję, że choć emerytura pomostowa są rozwiązaniem ograniczonym w czasie do 2050 r., ten efekt uboczny pracy nad nimi zostanie wykorzystany również w przyszłości.

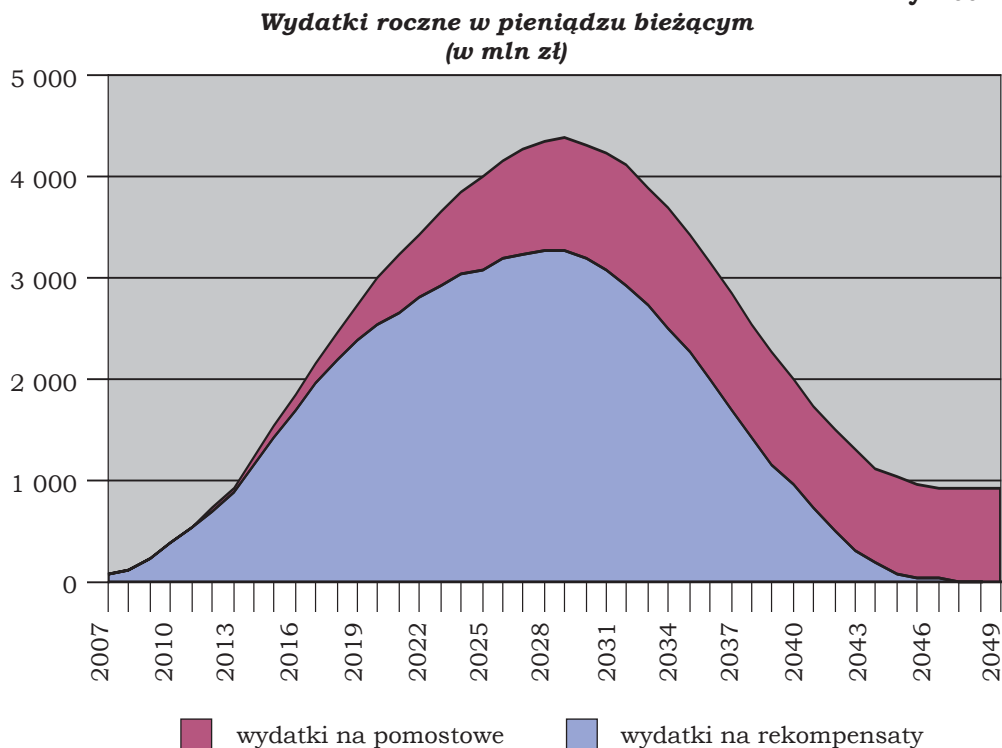
5. Koszt emerytur pomostowych i rekompensat oraz źródła ich finansowania

Jak wcześniej wspomniałem, emerytura pomostowa są rozwiązaniem ograniczonym w czasie, ponieważ dotyczą tylko ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1969 r., którzy wykonywali lub nadal wykonują prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ich całkowity koszt, rozłożony nawet na poszczególne lata, można oszacować na podstawie pewnych założeń dotyczących ostatecznego kształtu ustawy, który w chwili pisania niniejszego opracowania nie był jeszcze znany. Centralny Instytut Ochrony Pracy w 2003 r. (a zatem opierając się na poprzedniej definicji i starszej wersji wykazu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze) przeprowadził badania charakterystyk populacji osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Według tych badań, w 2002 r. ok. 1,8 mln osób zatrudnionych było w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, 1,2 mln osób (68% z nich) nie nabędzie uprawnień do wcześniejszej emerytury według dotychczasowych zasad. Z tej grupy ponad 317 tys. osób będzie objętych emeryturami pomostowymi, pozostali zaś wyłącznie rekompensatami.

Poza liczbą uprawnionych do emerytur pomostowych i rekompensat, na ich koszt będzie wpływał moment przejścia na emeryturę pomostową. Nie każdy ubezpieczony zechce skorzystać z niej w ciągu maksymalnego możliwego okresu (czyli najczęściej przez 5 lat) do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. Ponadto, zasadnicze znaczenie będzie miała wysokość świadczenia. Poza postulatem związków zawodowych, by było to świadczenie pełne (tak jak obecna wcześniejsza emerytura), pojawiła się również propozycja, by ze względu na silne finansowanie z budżetu państwa, ograniczyć wysokości emerytury pomostowej do 80% lub nawet 70% pełnego świadczenia. Takie rozwiązanie w połączeniu z zakazem wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego może spowodować efekt masowego opóźniania lub rezygnacji z prawa do emerytury pomostowej. Przy niskim, zupełnie nieekwiwalentnym świadczeniu, przypominać ono będzie raczej znane nam świadczenie przedemerytalne, które stanowi pomost dochodowy

o charakterze socjalnym dla starszych bezrobotnych. Zgodnie z założeniami przyjętymi w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach, koszty emerytur pomostowych i rekompensat pojawią się w 2007 r., ale na początku będą niewielkie, nasilą się w latach 2017-2024, by znowu zmaleć w latach 2035-2040 i całkowicie wygasnąć w 2050 r. Maksymalny koszt wystąpi ok. 2030 r. (4 229,00 mln zł, tj. 0,06% PKB).

Wykres 1



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Źródłem finansowania rekompensat będzie budżet państwa, a emerytur pomostowych – Fundusz Emerytur Pomostowych, na który złożą się dotacje z budżetu państwa oraz składki pracodawców zatrudniających pracowników przy pracach w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Postulat finansowania emerytur pomostowych w całości przez składki do FEP został odrzucony jako powodujący nadmierny wzrost kosztów pracy w sektorach, które borykają się z kłopotami finansowymi i często wymagają restrukturyzacji. Pracodawcy dążyliby do obniżenia kosztów pracy, zwalniając przede wszystkim tych pracowników, za których odprowadzają wyższą składkę. Choć rozwiązanie to

uwalnia pracownika od zatrudnienia w warunkach szczególnych, realizując tym samym postulat MOP, by nie zatrudniać pracowników w warunkach szkodliwych dla ich zdrowia, to w sytuacji polskiej gospodarki jest to rozwiązanie prowadzące do zwiększenia poziomu bezrobocia, nie zaś do przekwalifikowania się pracowników. W dodatku efektem ubocznym takiej zmiany mogłaby być niewystarczająca liczba lat potrzebna do nabycia prawa do emerytury pomostowej.

Podsumowując, emerytury pomostowe i rekompensaty sfinansowane zostaną w znacznej mierze z podatków, a ich koszt w latach gdy wydatki będą najwyższe – nie powinien przekroczyć 0,1% PKB.

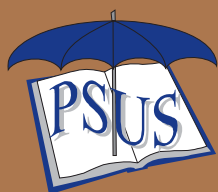
6. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu starałem się wykazać, że emerytury pomostowe znajdują uzasadnienie teoretyczne w logice reformowania systemu emerytalnego, która polega między innymi na opóźnieniu wieku emerytalnego. Uzasadnienie to tkwi przede wszystkim w zasadzie ochrony praw nabytych, zwłaszcza jeśli ich nabywanie trwa całe życie zawodowe. Emerytury pomostowe są także uzasadnione społecznie, jeżeli przyjmemy, że do przekwalifikowania zawodowego nie można ubezpieczonego zmusić, zwłaszcza w sytuacji gdy państwo nie wypracowało jeszcze metody wspierania przekwalifikowania zawodowego. Jeśli już uznamy, że są takie rodzaje prac, których wykonywanie przez całe życie szkodzi zdrowiu, albo których wykonywanie w pewnym wieku nie jest już możliwe albo wskazane, należy postawić pytanie o sposób finansowania świadczeń wypłacanych przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W tym kontekście źródło finansowania, jakim jest przede wszystkim budżet państwa, wydaje się bardziej kontrowersyjne. Moim zdaniem, słuszne ekonomicznie i spełniające warunek sprawiedliwości społecznej byłoby większe obciążenie pracodawców zatrudniających pracowników, którzy w przyszłości nabędą prawo do emerytur pomostowych, ciężarem ich finansowania przez dodatkową składkę. Kto wie, czy przyspieszona w ten sposób restrukturyzacja tych przedsiębiorstw (a często gałęzi gospodarki) nie wyszłaby na zdrowie (w pełnym tego słowa znaczeniu) również zwolnionym pracownikom? W takim przypadku środki z budżetu państwa niewypłacone w postaci emerytur pomostowych należałoby przeznaczyć na przekwalifikowanie zawodowe.

Zaniedbanie prac nad emeryturami pomostowymi doprowadziło do ich upolitycznienia. Stały się argumentem przetargowym do tego stopnia, że w toku prac rozważano przyjęcie tzw. opcji zerowej, czyli objęcie systemem wcześniejszych emerytur wszystkich urodzonych przed 1 stycznia 1969 r. Opcję tę na szczęście odrzucono, ale zbyt długie prace nad ustawą doprowadziły do osłabienia efektu gospodarczego najważniejszego osiągnięcia reformy systemu emerytalnego, jakim, moim zdaniem, pozostaje przesunięcie rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę.

Bibliografia

- Badania charakterystyk populacji osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Warszawa 2003.
- Emerytury pomostowe*, Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Miedziowego, Lubin, marzec 2007 (<http://zzppm.pl>).
- Góra M., *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Klubiński A., *Emerytury wcześniejsze i pomostowe*, Przegląd Ubezpieczeń dla Ciebie 2007 nr 3.
- Olszewski M., *Emerytury pomostowe*, Biuletyn Ekonomiczny GAP 2007 nr 1 (www.e-gap.pl).
- Rządowy projekt i uzasadnienie ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.
- Sprawozdanie z wykonania zadań Zespołu Ekspertów Medycyny Pracy ds. Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze*, Warszawa, marzec 2006.



**POLSKIE STOWARZYSZENIE
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**