376/16

**PREZES**
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Warszawa, dnia 21 października 2017 r.

992700/610/81/2016-SEG-0230/EK

**Pan**
**Michał Seweryński**
**Przewodniczący Komisji**
**Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**
**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Profesorze

W związku z wystąpieniem Pana Przewodniczącego dotyczącym treści petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie zaliczania urlopów wychowawczych do stażu emerytalnego (P9-43/16) przekazuję w załączeniu stanowisko Komitetu ds. interpretacji, stanowisk i wyjaśnień ZUS dotyczące tej petycji.

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż proponowana zmiana wymagała będzie dokonania zmian w użytkowanych przez Zakład systemach informatycznych. Mając na względzie wskazany zakres zmian oraz procedury realizacji zmian w KSI ZUS, wynikające z zawartej z wykonawcami Umowy ramowej i uwarunkowań w zakresie wytwarzania oprogramowania, czas potrzebny Zakładowi na wprowadzenie zmian wynosi co najmniej 9 miesięcy od momentu ustalenia ostatecznego zakresu zmiany. Na powyższy czas dokonywania zmian znaczny wpływ ma konieczność realizacji modyfikacji zgodnie z procedurą przetargową PZP.

Dodatkowo należy wskazać, iż wprowadzenie proponowanej w petycji zmiany oznacza, że ok 1,650 tys. osób może wystąpić z wnioskiem o ponowne obliczenie wysokości emerytury przysługującej na dotychczasowych zasadach oraz renty z tytułu niezdolności do pracy. Może to mieć znaczny wpływ na terminowość załatwiania bieżących spraw.

Z poważaniem

*Gertruda Uścińska*

# ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
## DEPARTAMENT STATYSTYKI I PROGNOZ AKTUARIALNYCH

**Liczba oraz średnia długość okresów nieskładkowych kobiet pobierających emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy z ZUS w XII 2015 r.*) posiadających okresy nieskładkowe**

| Rodzaj świadczenia | Liczba kobiet | Średnia długość okresów nieskładkowych w latach |
|---|---|---|
| Emerytury pojedyncze wg starych zasad | 1 381 235 | 3,45 |
| Renty z tytułu niezdolności do pracy | 238 202 | 3,12 |
| w tym:<br>Renty z tytułu niezdolności do pracy wypadkowe | 36 526 | 2,77 |
| w tym:<br>Renty z tytułu niezdolności do pracy wypadkowe bez spowodowanych chorobą zawodową | 10 080 | 3,02 |

*) bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz bez świadczeń pobieranych łącznie ze świadczeniami rolniczymi;

Warszawa, dnia 20 października 2016 r.

Prof. dr hab. Inetta Jędrasik – Jankowska

Przewodnicząca Komitetu ds. interpretacji,

stanowisk i wyjaśnień ZUS

Prof. dr hab. Gertruda Uścińska

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Stanowisko Komitetu ds. interpretacji, stanowisk i wyjaśnień ZUS

dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z FUS w zakresie zaliczania urlopów wychowawczych do stażu emerytalnego (P9-43/16).

(omówione na posiedzeniu w dniu 17 października 2016 r.)

Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – p. Michał Seweryński pismem z dnia 23 września 2016 r. zwrócił się do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wyrażenie opinii wobec treści zawartych w petycji nr P9 – 43/16 rozpatrywanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zaliczania urlopów wychowawczych do stażu emerytalnego dla osób urodzonych przez 1 stycznia 1949 r. wg przelicznika 1,3% podstawy wymiaru emerytury.

Przedmiotem petycji jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu ujednolicenia zasad ustalania wysokości emerytury za okres sprawowania opieki nad dzieckiem dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i po 31 grudnia 1948 r. przechodzących na emeryturę z różnych systemów prawnych. Autorką petycji jest kobieta urodzona przed dniem 1 stycznia 1949 r., która wnioskuje o zmianę zasad ustalania wysokości emerytury za okres

sprawowania opieki nad dzieckiem, czyli za urlop wychowawczy dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. W jej ocenie obecnie obowiązujące przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS dzielą osoby ubezpieczone wg daty urodzenia i momentu przejścia na emeryturę. Wskazuje, że osobom urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r. zalicza się okres urlopu wychowawczego przed 1 stycznia 1999 r. wg przelicznika 0,7% podstawy wymiaru emerytury, natomiast te same urlopy z tytułu opieki nad dziećmi dla osób, które występują o emeryturę na podstawie nowych zasad są liczone wg przelicznika 1,3 % podstawy wymiaru. Autorka petycji podnosi, że jest to ewidentny przykład różnego traktowania osób, będących w takiej samej sytuacji faktycznej.

Ustosunkowując się do tej petycji należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z FUS (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 887 ze zm.) – dalej zwaną ustawą emerytalną - okresy urlopu wychowawczego przebyte przed dniem 1 stycznia 1999 r. są okresami nieskładkowymi. Na równi z okresami urlopu wychowawczego traktowane są okresy urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresy niewykonywania pracy - z powodu opieki nad dzieckiem np. przed podjęciem zatrudnienia albo w przerwie w zatrudnieniu. Wymienione okresy mogą być uwzględnione przy obliczaniu kapitału początkowego w liczbie do 3 lat na każde dziecko w wieku do 4 lat. Okres ten zwiększa się o 1 rok w przypadku sprawowania opieki nad bliźniakami lub większą liczbą dzieci urodzonych przy jednym porodzie - wówczas okres ten (zamiast 3 lat) może wynosić 4 lata. Łącznie jednak okresy te nie mogą przekraczać 6 lat - bez względu na liczbę dzieci. W razie, gdy opieka była sprawowana nad dzieckiem (lub dziećmi) na które ze względu na jego stan fizyczny, psychiczny lub psychofizyczny przysługiwał zasiłek pielęgnacyjny, okres nieskładkowy jest dodatkowo zwiększany - do 3 lat na każde dziecko.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. W pierwotnym ujęciu ustawy emerytalnej wszystkie okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy (w tym też wymienione w art. 7 pkt 5), były uwzględniane przy ustalaniu emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i przy wyliczaniu kapitału początkowego na takich

samych zasadach co do długości tych okresów jak i przyjmowanego przelicznika – 0,7% podstawy wymiaru emerytury.

Powyższa reguła uległa jednak modyfikacji w stosunku do osób, dla których świadczenie jest ustalane w oparciu o kapitał początkowy. Kapitał początkowy obliczany jest osobom, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r. i podlegały ubezpieczeniu społecznemu przed 1999 r. oraz ubezpieczonym urodzonym przed 1949 r., jeżeli spełniają warunki do obliczenia emerytury na podstawie art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264), wprowadzono zmianę w art. 174 ustawy emerytalnej dotyczącą sposobu uwzględniania w kapitale początkowym okresów wymienionych w art. 7 pkt 5 ustawy. Po zmianie, przy ustalaniu kapitału początkowego uwzględnia się przebyte przed dniem wejścia w życie ustawy okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5 bez ograniczenia do 1/3 udowodnionych okresów składkowych.

Ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2015 r., poz. 552) obowiązującą od dnia 1 maja 2015 r. wprowadzono kolejną modyfikację sposobu wyliczania kapitału początkowego. Na mocy tej nowelizacji w ustawie emerytalnej dodany został przepis art. 174 ust. 2a. Na podstawie dodanego przepisu, przy ustalaniu kapitału początkowego do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 stosuje się art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, co oznacza uwzględnienie tych okresów w kapitale początkowym z przelicznikiem 1,3% podstawy wymiaru, jakkolwiek okresy te są nadal okresami nieskładkowymi. Uznanie wymienionych okresów za nieskładkowe ma ten skutek, że zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy emerytalnej, przebycie przed dniem 1 stycznia 1999 r. wyłącznie tych okresów, wyklucza możliwość ustalenia kapitału początkowego. Z art. 173 ust. 1 ustawy emerytalnej wyraźnie bowiem wynika, że kapitał początkowy ustala się dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek.

Wprowadzone zmiany oznaczały, że po dniu 1 maja 2015 r. możliwe było złożenie wniosku o przeliczenie emerytury przez osoby, którym w tym dniu już przysługiwała emerytura obliczona z uwzględnieniem kapitału początkowego. Prawo do emerytury w nowej wysokości przysługiwało od miesiąca w którym złożono wniosek, nie wcześniej niż od 1 maja 2015 r. Osoby mające już ustalony kapitał początkowy także miały możliwość złożenia

wniosku o jego przeliczenie wg zasad obowiązujących po 1 maja 2015 r. Ponadto przeliczenie kapitału początkowego następuje z urzędu przy obliczaniu emerytury wg nowych zasad przyznawanej po 1 maja 2015 r., jeśli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Nowelizacja ustawy emerytalnej obowiązująca od dnia 1 maja 2015 r. zmodyfikowała również zasady ustalania wysokości kapitału początkowego ze względu na przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. okresy nauki w szkole wyższej (dodany art. 185a ustawy emerytalnej).

W efekcie po wejściu w życie wskazanych nowelizacji, przy ustalaniu kapitału początkowego uwzględnia się aż 4 kategorie okresów:

1) okresy składkowe, o których mowa w art. 6 ustawy emerytalnej, przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. -w pełnym wymiarze,
2) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej, przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. -w pełnym wymiarze (mowa tu o urlopach wychowawczych i pozostałych z tytułu opieki nad dziećmi),
3) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 9 ustawy emerytalnej, przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. - w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 okresów składkowych przypadających do dnia zgłoszenia wniosku o emeryturę – (mowa tu o okresach nauki w szkole wyższej),
4) pozostałe okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy emerytalnej, przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. - w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 okresów składkowych przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Należy nadto zwrócić uwagę, że przy zaliczaniu okresów studiów reguły te ulegają jeszcze dalszym modyfikacjom, gdyż brane są pod uwagę także okresy studiów przebytych przed 1 stycznia 1999 r., także w sytuacji gdy data ukończenia studiów przypada po 1 stycznia 1999 r. W świetle powyższych zmian sytuacja osób, dla których ustalany jest kapitał początkowy jest korzystniejsza w porównaniu do pozostałych ubezpieczonych.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazywano na gorszą sytuację ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tj. przed dniem 1 stycznia 1999 r. rozpoczęli swoją aktywność zawodową, w trakcie której realizowali swoje zadania rodzicielskie przebywając na urlopie wychowawczym. Przy ustalaniu kapitału

początkowego dla tych osób okres takiego urlopu jak również okres niewykonywania pracy w związku z opieką nad dzieckiem w wieku do 4 lat (w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie do 6 lat, a w przypadku dziecka, na które przysługiwał zasiłek pielęgnacyjny dodatkowo do 3 lat) był uwzględniany, jako okres nieskładkowy. Tymczasem po dniu 1 stycznia 1999 r. budżet państwa opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (lub tylko emerytalne) za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem i okresy te mają status okresów składkowych. W związku z tym podnoszono konieczność zastosowania zasady równości, w celu zrównania sytuacji osób, dla których emerytury będą ustalane w nowym systemie. Wskazywano, że nowelizacja zrówna zasady zaliczania okresów urlopów wychowawczych dla wszystkich osób, które nabywają prawo do emerytury z nowego systemu, bez względu na to, czy osoby ubezpieczone skorzystały z takiego urlopu przed czy po wprowadzeniu nowego systemu emerytalnego, co zdaniem projektodawców byłoby zgodne z zasadą równego traktowania ubezpieczonych w obrębie tego samego (nowego) systemu.

Podobne uzasadnienie przyświecało projektodawcom zmiany zasad zaliczania okresu nauki w szkole wyższej do kapitału początkowego. Zaliczanie go w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych w odniesieniu do okresów składkowych przebytych przed 1 stycznia 1999 r. uznawane było za dyskryminujące. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu „*w sposób nieuzasadniony i dyskryminujący - mając na uwadze zastosowane kryterium dnia wejścia w życie ustawy, ograniczono bowiem możliwość zaliczenia okresów nauki w szkole wyższej tym ubezpieczonym, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy nie mieli wystarczającej ilości okresów składkowych, natomiast warunek okresów składkowych spełniliby później, na skutek kontynuowania zatrudnienia po dniu wejścia w życie ustawy*".

Komitet zwraca uwagę, że na etapie prac legislacyjnych do projektu zmiany ustawy emerytalnej (druk sejmowy nr 2651) pojawiły się wątpliwości wskazywane w trzech opiniach do tego projektu. W uwagach przedstawionych przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (pismo z dnia 13 sierpnia 2014 r. nr BSA III-Q21-208/14) wskazywano, że w stanie prawnym obowiązującym przed zmianą już istniał pewnego rodzaju przywilej dla osób, którym wyliczany jest kapitał początkowy. Okres urlopu wychowawczego przebyty przed 1999 r. uwzględnia się w przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. w pełnym dopuszczalnym rozmiarze, a nie w 1/3 posiadanych okresów składkowych, co preferuje osoby mające krótszy okres składkowy. Biuro Studiów i Analiz SN wskazywało, że proponowana

regulacja stawiać będzie osoby urodzone po 1948 r. w lepszej sytuacji w stosunku do ubezpieczonych urodzonych przed 1949 rokiem, którzy okres urlopu wychowawczego sprzed 1999 roku mają uwzględniony w rozmiarze 1/3 posiadanych okresów składkowych i z przelicznikiem 0,7% podstawy. Zdaniem Biura Studiów i Analiz SN należałoby postulować, aby kapitał początkowy rozumiany jako suma emerytur hipotetycznych był ustalany na takich samych zasadach, jak emerytury dla osób urodzonych przed 1949 rokiem.

Podobne zastrzeżenia wyrażone zostały w opinii przygotowanej przez dr hab. Magdalenę Szczepańską - eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych. W opinii z dnia 9 października 2014 r. na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 2651) dr Szczepańska wskazywała, że w starym systemie emerytalnym przy ustalaniu wymiaru emerytury okres urlopu wychowawczego był traktowany jako okres nieskładkowy, ponieważ za ten okres nie były odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne. Odnosząc się do projektu zwracała uwagę, że uznawanie tego okresu za równy z okresami składkowym prowadziłoby raczej do takiego samego traktowania ubezpieczonych w ramach tego samego systemu, charakteryzujących się odmienną cechą relewantną. Negatywnie odniosła się do zamiaru potraktowania w jednakowy sposób w ustalaniu wysokości emerytury okresów, w które były opłacane składki i takich, w których nie były opłacane składki. Takiego rozwiązania nie można uznać za realizację zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Zdaniem Autorki analizy *„zawarte w projekcie propozycje zmiany zasad zaliczenia do kapitału początkowego budzą poważne wątpliwości w zakresie zgodności z rozwiązaniami systemowymi stosowanymi w starym i nowym systemie emerytalnym. Ponadto mogłyby prowadzić do nierównego traktowania podobnych grup podmiotów: emerytów otrzymujących emeryturę w starym systemie oraz w nowym systemie, dla których wyliczany jest kapitał początkowy*".

Rozwiązania prawne zawarte w projekcie ustawy z 5 marca 2015 r. zostały również skrytykowane w innej opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 01 października 2014 r. opracowanej przez p. Bożenę Kłos specjalistę ds. społecznych Biura Analiz Sejmowych. Autorka opinii opowiadała się za stanowiskiem, że kapitał początkowy musi być obliczany osobom objętym nowym systemem emerytalnym zgodnie z zasadami starego systemu, ponieważ jego zadaniem jest odtworzenie wkładu ubezpieczonych w system emerytalny, jaki istniał przed dniem 1 stycznia 1999 r. W uwagach wskazano wyraźnie, że *„zaproponowane zmiany wzbudzają zasadnicze wątpliwości, albowiem projektodawcy nie przywiązują*

*należytej uwagi do fundamentalnych zasad ubezpieczeń społecznych, różnych logik starego i nowego systemu oraz do stabilności finansowej systemu emerytalnego. W sposób dowolny przenoszą reguły z nowego systemu do starego, błędnie zakładając, że pomiędzy obydwoma systemami powinna występować symetria rozwiązań, podczas gdy stary system emerytalny i nowy system emerytalny różnią się w sposób fundamentalny, mają całkowicie odrębne logiki funkcjonowania i różne zasady obliczania emerytur. Zaproponowane zamiany zaburzają spójność wewnętrzną tych systemów, naruszają zasadę równości i powodują jeszcze większą nieczytelność obowiązujących reguł w systemie emerytalnym*".

Z powyższego wynika, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 5 marca 2015 r. były krytykowane przez specjalistów z dziedziny prawa ubezpieczeń społecznych pod kątem zgodności z Konstytucją RP jeszcze przed ich uchwaleniem. **Komitet w pełni zgadza się z opiniami przygotowanymi na etapie prac legislacyjnych do projektu ustawy z dnia 5 marca 2015 r.** Osoby dla których ustalany jest kapitał początkowy otrzymały w wyniku tych zmian niczym nie uzasadnione przywileje w postaci bardzo korzystnego przeliczania okresów, za które nie była odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne.

Komitet zgadza się również z konkluzją opinii Prokuratora Generalnego wyrażoną w piśmie z dnia 5 września 2016 r. nr PK VIII TK 41.2016 skierowaną do Trybunału Konstytucyjnego. Opinia ta dotyczy pytania prawnego postawionego przez Sąd Okręgowy w Szczecinie dotyczącego zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim odnosi się do okresu urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 7 pkt 5 tejże ustawy, przebytego przez ubezpieczonego urodzonego przed dniem 1 stycznia 1949 r. Postępowanie w przedmiocie pytania prawnego toczy się obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt P 2/16. W swojej opinii Prokurator Generalny wykazuje, że podmioty objęte regulacją art. 174 ust. 2a i art. 53 ust. 1 pkt 3 nie znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Wskazuje na szereg różnic w sytuacji prawnej adresatów obu tych norm prawnych i uzasadnia, że wobec tych znacznych różnic nie jest konieczne ich identyczne traktowanie. **Wg opinii Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis w zakresie, w jakim odnosi się do okresu urlopu wychowawczego przebytego przez ubezpieczonego urodzonego przed dniem 1 stycznia 1949 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.**

Uznając powyższe argumenty, co do uprzywilejowania okresów urlopu wychowawczego przy ustalaniu kapitału początkowego **Komitet ponadto zauważa**:

1) Dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. podstawę wymiaru emerytury stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę (art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej). Dla większości z tych osób okresy urlopu wychowawczego przypadały wcześniej niż na 20 lat przed przejściem na emeryturę, a więc brak dochodu (i składki) w tym okresie w zasadzie nie ma wpływu na ustalenie podstawy wymiaru, a co za tym idzie - na ostateczną wysokość świadczenia.
2) Dla osób objętych nowym systemem ustala się kapitał początkowy uwzględniający okresy składkowe i nieskładkowe przebyte przed 1 stycznia 1999 r. Dla znacznej grupy kobiet mógł być to okres wychowywania dzieci i ich podstawa wymiaru kapitału początkowego – stanowiąca później jeden ze składników emerytury, byłaby dużo mniej korzystna niż podstawa wymiaru osoby urodzonej przed 1 stycznia 1949r. Ponadto część stała kapitału początkowego jest ustalana odmiennie niż część stała emerytury dla osób ze starego systemu emerytalnego. Część stała kapitału początkowego, tj. 24% kwoty bazowej z drugiego kwartału 1998 r., jest bowiem dodatkowo mnożona przez współczynnik indywidualnie ustalony dla ubezpieczonego, tj. współczynnik mniejszy od 1 i proporcjonalny do wieku danego ubezpieczonego oraz okresu składkowego i nieskładkowego osiągniętego do dnia 31 grudnia 1998 r., którego wzór określa art. 174 ust. 8 ustawy emerytalnej. W praktyce oznacza to zmniejszenie części stałej, które jest uzasadnione z tego względu, że nie wszystkie osoby dla których liczony jest kapitał początkowy mają wymagany wiek i staż emerytalny. Przy wprowadzaniu nowego systemu emerytalnego ustawodawca przewidział już powyższy problem i rozwiązał go poprzez wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu waloryzacji kapitału początkowego. Korzystne zasady waloryzacji kapitału początkowego powodują, że istotne znaczenie ma proporcja okresu z jakiego ten kapitał został ustalony, do okresu w jakim jest waloryzowany. W praktyce - im krótszy okres z jakiego ustalany jest kapitał początkowy, tym dłuższy

jest okres jego waloryzacji, co istotnie wpływa na ostateczną kwotę kapitału początkowego stanowiącego składnik podstawy wymiaru nowej emerytury.

3) W wyniku ostatnich zmian legislacyjnych nie doszło wcale do pełnego zrównania sytuacji osób, które przed 1 stycznia 1999 r. przebyły okresy urlopu wychowawczego lub okresy studiów, z osobami posiadającymi takie okresy po 1 stycznia 1999 r. Korzystne zasady zaliczania ww. okresów obowiązują bowiem tylko tych, którzy mają prawo do ustalenia kapitału początkowego. Zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy emerytalnej są to ubezpieczeni urodzeniu po 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek. Konsekwencją tego zapisu jest brak ustalenia kapitału początkowego dla osób, które przed 1 stycznia 1999 r. posiadają tylko okresy nieskładkowe, czy to w postaci okresu opieki nad dzieckiem, czy okresu studiów wyższych. Okresy te nadal zachowują status okresów nieskładkowych, zatem przebycie przed dniem 1 stycznia 1999 r. wyłącznie tych okresów, wyklucza możliwość ustalenia kapitału początkowego i odzwierciedlenie ich w emeryturze. Nadal więc w nieuzasadniony sposób zróżnicowana będzie sytuacja prawna dwóch osób w tym samym wieku, studiujących lub opiekujących się dziećmi przed 1999 r., a gromadzących kapitał po tej dacie, z których jedna będzie w stanie wykazać choćby jeden miesiąc okresów składkowych przed 1 stycznia 1999 r. Dla tej osoby bowiem możliwe będzie ustalenie kapitału początkowego i uwzględnienie jej okresów opieki nad dzieckiem czy okresu studiów wyższych na korzystnych zasadach.

   Jak wskazuje powyższy przykład wprowadzenie nowelizacji z 5 marca 2015 r. – wprawdzie uzasadniane niwelowaniem nierówności w ramach nowego systemu emerytalnego – doprowadziło do powstania kolejnych nierówności nie tylko w stosunku do osób ze starego systemu emerytalnego, ale także spowodowało nierówność w ramach tego samego (nowego) systemu emerytalnego.

4) Wg przyjętych zasad systemu emerytalnego okresy nieskładkowe mają wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych, ale ich wpływ jest mniejszy niż okresów składkowych. Zaburzenie tej zasady w stosunku do jednego z okresów nieskładkowych (urlopu wychowawczego czy okresu studiów wyższych) jest o tyle niebezpieczne, że za tym może pójść konieczność realnego zrównania wszystkich okresów nieskładkowych wymienionych w art. 7 ustawy emerytalnej z okresami

składkowymi. Za każdym razem może się to odbywać w powołaniu na naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

5) Komitet zwraca także uwagę, że dalsze rozszerzenie przywilejów przyznanych nowelizacją z 2015 r. poprzez nowelizację art. 53 ustawy emerytalnej, spowoduje konieczność przeliczenia wszystkich emerytur nabytych w starym systemie (tj. w powszechnym wieku emerytalnym, emerytur wcześniejszych i w niższym wieku emerytalnym) oraz emerytur pomostowych i nauczycielskich.

   W dalszej perspektywie może to również prowadzić do sytuacji wymuszenia zmiany art. 62 ustawy emerytalnej, wg którego przy obliczaniu wysokości renty wszystkie okresy nieskładkowe są przeliczane po 0,7% podstawy wymiaru i do konieczności przeliczenia rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych z zastosowaniem przelicznika 1,3% podstawy wymiaru za okres urlopu wychowawczego zarówno dla osób ze starego jak i nowego sytemu emerytalnego.

6) Nie można pominąć również skutków finansowych ewentualnego rozszerzenia przywileju z art. 174 ust. 2a na świadczenia wyliczane wg formuły zdefiniowanego świadczenia. Tego rodzaju zmiana powodowałaby, że osoby podlegające ubezpieczeniu w systemie zdefiniowanej składki będą w znacznie większym stopniu zobowiązane do finansowania świadczeń przyznawanych osobom pozostającym w systemie zdefiniowanego świadczenia (uznawanym już z samego założenia za korzystniejszy), będą bowiem finansować świadczenia przyznane z uwzględnieniem okresów, za które nie były opłacane składki, a które zostały uwzględnione na tych samych zasadach co okresy składkowe.
7) Zmiany wprowadzone od 1 maja 2015 r. miały stanowić swego rodzaju wyjątek mający w założeniu wyrównać szanse na wyższą emeryturę dla osób, które w okresie za który będą miały ustalony kapitał początkowy, głównie przybywały na urlopach wychowawczych lub studiowały. Zmiana z 2015 r. spowodowała podwyższenie rangi urlopu wychowawczego w przypadku ustalania kapitału początkowego. Zmiana doprowadziła więc do przyznania pewnej grupie ubezpieczonych przywileju w postaci korzystniejszych zasad zaliczania okresów nieskładkowych. Nie każde jednak zróżnicowanie stanowi dyskryminację, gdyż w niektórych przypadkach może być uznane za tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie o sygn. akt K 63/07 dotyczącej wieku emerytalnego kobiet. Uprzywilejowanie wyrównawcze w powszechnym systemie

emerytalnym spotykało się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego także w wyrokach o sygn. K 35/99, sygn. P 10/07 i sygn. K 33/07.

Podsumowując Komitet stoi na stanowisku, że **zmiana ustawodawcza wprowadzona ustawą z dnia 5 marca 2015 r. była w znacznej mierze nieuzasadniona. Tym bardziej nie ma obecnie żadnego uzasadnienia do rozszerzania zasad wprowadzonych od dnia 1 maja 2015 r. na osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. Uznanie za naruszenie zasady równości sytuacji, w której osoby pobierające emeryturę w starym systemie nie otrzymały takiego samego przywileju, jak urodzone później, powinno oznaczać raczej obowiązek usunięcia przywileju, a nie konieczność jego rozszerzania.** Wyjątek stworzony na potrzeby „wyrównania szans" jednej grupy nie może stanowić przyczyny do uprzywilejowania wszystkich ubezpieczonych, którzy legitymują się okresami nieskładkowymi, o których mowa w art. 5 pkt 7 i art. 5 pkt 9 ustawy emerytalnej. Skoro więc przywilej przyznany nowelizacją z 2015 r. wzbudza tak znaczne wątpliwości konstytucyjne, to dalsze działania legislacyjne powinny iść w kierunku jego likwidacji, a nie rozszerzenia. Zdaniem Komitetu bardziej zasadne byłoby poddanie kontroli pod względem zgodności z Konstytucją RP nowych regulacji obowiązujących na mocy ustawy z 5 marca 2015 r., aniżeli badanie zgodności z Konstytucją RP art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej. Rozszerzanie przywileju w imię równości osób urodzonych przed i od 1949 r. prowadzić będzie tylko do zwiększania różnic między różnymi grupami ubezpieczonych. Konsekwencje w postaci powstania omawianych nierówności powinny być zniwelowane zatem przez usunięcie przywileju (art. 174 ust. 2a i art. 185a ustawy emerytalnej), a nie przez jego rozszerzanie (w art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej).