Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.3.27.2025
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na wspólne oświadczenie Państwa Senatorów Stanisława Gawłowskiego i Magdaleny Kochan, złożone na 36 posiedzeniu Senatu 11 czerwca 2025 r., w sprawie niskich emerytur dla byłych pracowników PGR-ów, którzy w trakcie transformacji ustrojowej zostali poszkodowani w sposób szczególny ze względu na wysokie bezrobocie, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

W aktualnym, zreformowanym systemie emerytalnym wysokość emerytury jest uzależniona od kwoty składek zewidencjowanych na indywidualnym koncie, wysokości kapitału początkowego dla ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniom przed 1 stycznia 1999 r. oraz średniego dalszego trwania życia ustalonego dla osób w określonym wieku. Formuła ta zapewnia odzwierciedlenie w wysokości świadczenia rozmiaru aktywności ekonomicznej ubezpieczonego (czasu jej trwania, wysokości uzyskiwanych z niej przychodów). Z kolei nabycie prawa do emerytury jest obecnie powiązane z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, odprowadzaniem składek na ubezpieczenie emerytalne oraz – co do zasady – z zakończeniem aktywności zawodowej przez osobę ubezpieczoną. Oznacza to, że osoby, które nigdy nie podlegały ubezpieczeniom społecznym, nie są uprawnione do emerytury, a te, które pracowały krótko lub osiągały bardzo niskie przychody z pracy, nabywają prawo do emerytury w wysokości niewielkiej, proporcjonalnej do rozmiaru swojej aktywności ekonomicznej. Konsekwencją krótkiego okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne jest niska wysokość emerytury. Prowadzi to do powstawania zjawiska tzw. emerytur groszowych.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problem emerytur groszowych, które mogą dotyczyć również byłych pracowników PGR-ów. Kwestia ta jest traktowana bardzo poważnie, czego dowodzi chociażby fakt zorganizowania w Ministerstwie 26 listopada 2024 r. konferencji eksperckiej, poświęconej w całości temu problemowi. Podczas tego wydarzenia omówiono zarówno przyczyny powstawania zjawiska tzw. emerytur groszowych, jak również konsekwencje dla świadczeniobiorców z krótkim stażem ubezpieczeniowym, a także dla systemu emerytalnego funkcjonującego w Polsce.

Prelegenci podkreślali, że do głównych przyczyn omawianego zjawiska należy zaliczyć m.in. trudności w znalezieniu pracy, szczególnie dotkliwe w okresie transformacji ustrojowej z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. oraz początku XXI wieku, pogłębione peryferyjnością miejsca zamieszkania oraz wykluczeniem komunikacyjnym utrudniającym dostęp do większych ośrodków miejskich. Duże znaczenie miała ponadto sytuacja na lokalnych rynkach pracy, skutkująca podejmowaniem pracy na czarno, na postawie umów cywilnoprawnych, niestanowiących tytułu do ubezpieczeń społecznych, czy przyjmowaniem ofert pracy za granicą, w ramach istniejących formalnie i nieformalnie sieci migracyjnych, warunkujących pracę poza Polską.

tel. 222-500-108
info@mrpips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Niespełnianie warunków ustawowych prawa do emerytury wskutek szczególnych okoliczności może zachodzić m.in. w przypadku długotrwałego, niezawinionego pozostawania bez pracy na obszarze o bardzo wysokim bezrobociu, które, jak wskazano w oświadczeniu, dotyczyło m.in. obszarów po zlikwidowanych na początku lat 90-tych XX wieku PGR-ach. Inne przyczyny mogą wynikać z tradycyjnego postrzegania ról rodzinnych i związanego z tym podziału obowiązków między partnerami, niepodejmowania pracy przez osoby zajmujące się dziećmi czy osobami potrzebującymi, a także pozostawanie na utrzymaniu członków rodziny lub utrzymywanie się z posiadanego majątku.

Przyczyny powstawania zjawiska emerytur groszowych mają więc niejednorodny charakter. W niektórych przypadkach są rezultatem wyborów podejmowanych przez świadczeniobiorców w czasie ich aktywności zawodowej, w innych konsekwencją uwarunkowań rynku pracy czasu transformacji systemowej. Zjawisko to jest również konsekwencją przyjęcia założenia, że każdy ubezpieczony w nowym systemie emerytalnym, po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, jest uprawniony do emerytury, niezależnie od jej wysokości, przy czym emeryturę minimalną nabywają osoby, które odpowiednio długo objęte były systemem ubezpieczeń społecznych, a więc legitymują się, odpowiednio, co najmniej 20-letnim oraz 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym dla kobiet i mężczyzn, przy czym okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych. Pozostałe osoby nabywają uprawnienia do emerytury w wysokości adekwatnej do kwoty zgromadzonych środków i wieku przejścia na emeryturę.

Przyjęcie takich rozwiązań nie powoduje zagrożenia dla systemu emerytalnego, oznacza jednak, że wysokość świadczeń z niego wypłacanych może być zróżnicowana, przy czym osoby incydentalnie związane z systemem ubezpieczeń społecznych stają się uprawnione do emerytury w wysokości mocno odbiegającej od tej, która właściwa jest emeryturze minimalnej. Zjawisko to wynika z przyjętej formuły emerytalnej. Przyjęcie innego rozwiązania, związanego z wprowadzeniem minimalnych okresów ubezpieczenia, oznaczałoby, że osoby, które nie spełniły takiego warunku, nie nabyłyby prawa do emerytury w jakiejkolwiek wysokości. Podejmując działania w tym zakresie należy zatem zważyć ewentualne korzyści i straty po stronie ubezpieczonych. Powstanie zjawiska tzw. emerytur groszowych zwiększa liczbę osób o niskich świadczeniach oraz powoduje obniżenie prezentowanych przez ZUS średnich wartości emerytur. Z drugiej jednak strony zwiększenie liczby osób uzyskujących jakiekolwiek świadczenie emerytalne należy ocenić pozytywnie, z zastrzeżeniem, że tzw. emerytury groszowe nie spełniają podstawowego celu zabezpieczenia emerytalnego, jakim jest zapewnienie środków finansowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb osób, które ze względu na wiek nie mogą kontynuować pracy. Niemniej, dzięki powiązaniu nabycia prawa do emerytury wyłącznie z osiągnięciem wieku emerytalnego i odprowadzeniem choćby jednej składki na ubezpieczenie emerytalne, osoby, które pobierają tzw. emerytury groszowe mają zagwarantowane prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, prawo do tzw. 13-stej i 14-stej emerytury oraz do dodatku pielęgnacyjnego, a członkowie ich rodzin – w sytuacji ich śmierci – mogą nabyć prawo do renty rodzinnej po zmarłym (przy czym, pomimo pobierania przez niego tzw. emerytury groszowej, renta rodzinna jest podwyższana z urzędu do wysokości renty rodzinnej w kwocie najniższej, która od marca 2025 r. wynosi 1878,91 zł.) oraz prawo do zasiłku pogrzebowego po jego śmierci.

Należy przy tym pamiętać, że osoby, które nigdy nie pracowały, a osiągnęły powszechny wiek emerytalny, mogą korzystać z ochrony pozaubezpieczeniowej. Do jej instrumentów należą

świadczenia z systemu pomocy społecznej, ale też, przykładowo, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. Jest to specjalne świadczenie nieskładkowe, przysługujące w szczególności matkom, które urodziły i wychowały co najmniej czwórkę dzieci, a nie nabyły prawa do emerytury w wysokości równej bądź większej od emerytury minimalnej. Rodzicielskie świadczenie uzupełniające nie jest jednak emeryturą ani dodatkiem do emerytury i w sensie konstrukcyjnym nie należy do systemu emerytalnego. Ma ono też wyjątkowy charakter i jest pobierane przez stosunkowo nielicznych świadczeniobiorców.

Uwzględniając możliwość zaistnienia sytuacji szczególnych, ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uregulowano również kwestię przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych w drodze wyjątku. Zgodnie z art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może przyznać świadczenie w drodze wyjątku ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają ustawowych warunków wymaganych do uzyskania prawa do emerytury lub renty w trybie zwykłym, a nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem i nie mają niezbędnych środków utrzymania. Wszystkie te warunki muszą być spełnione łącznie, a niespełnienie któregokolwiek z nich wyklucza możliwość przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Przepis ten może jednak mieć zastosowanie tylko do sytuacji nadzwyczajnych, gdy wskutek szczególnych okoliczności nie zostały spełnione warunki wymagane do uzyskania świadczenia w trybie zwykłym. Rozpatrzenie prawa do świadczenia w drodze wyjątku może nastąpić po ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii dotyczącej uprawnień do świadczeń w trybie zwykłym. Należy też zauważyć, że niespełnienie warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury, do którego może, w świetle niektórych orzeczeń sądów administracyjnych, dochodzić w przypadku długotrwałego i niezawinionego pozostawania bez pracy na obszarze o bardzo wysokim bezrobociu, powoduje, że gdy wnioskodawca upatruje źródła dotyczących go szczególnych okoliczności w sytuacji panującej na rynku pracy i związanej z bezrobociem, organ orzekający musi poczynić ustalenia w tym zakresie, oceniając najpierw globalnie sytuację na rynku pracy, a potem odnosząc te ustalenia do grupy zawodowej, z której wywodzi się ubezpieczony, a także do regionu, w którym zamieszkuje (por. wyr. WSA w Warszawie z 4.12.2009 r., II SA/WA 1338/09).

Szczególnie problematyczna wydaje się w omawianym kontekście sytuacja osób, które nie nabywają prawa do emerytury minimalnej, ponieważ ich aktywność zawodowa przypadała na czasy transformacji systemowej, kiedy ze względu na uwarunkowania gospodarcze i wysokie bezrobocie masowym zjawiskiem było podejmowanie pracy na czarno, na podstawie umów cywilnoprawnych, niestanowiących tytułu do ubezpieczeń społecznych czy pracy w krajach, z którymi polska nie podpisała odpowiednich umów. Sytuacja tej grupy oraz możliwe drogi rozwiązania jej problemów są przedmiotem prowadzonych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prac i analiz.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/