

Dr Marcin Krajewski

Uniwersytet Łódzki

ORCID 0000-0002-8869-0362

e-mail: marcin.krajewski@wpia.uni.lodz.pl

Emerytury groszowe w zreformowanym systemie emerytalnym

Pittance pensions in the reformed pension system

Streszczenie

Jednym z celów reformy systemu emerytalnego jest uzależnienie emerytury od opłaconych składek. Po reformie świadczenie to przysługuje niezależnie od długości okresów podlegania ubezpieczeniom oraz niezależnie od kwoty zaewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego. Jednym z następstw wdrożonej reformy jest wypłacanie groszowych emerytur. Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zaprezentowane w 2025 r. wskazują na rosnącą liczbę takich świadczeń, a także na możliwy wzrost liczby emerytur minimalnych. Te negatywne zjawiska, mające wpływ na poziom ochrony ubezpieczonych czy też stabilność systemu emerytalnego, stanowią wynik zaniedbań państwa w zakresie niezbędnych reform, które powinny zostać wprowadzone w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Celem publikacji jest wskazanie przyczyn powstawania emerytur groszowych oraz zaproponowanie rozwiązań, które ograniczą występowanie emerytur groszowych w systemie, umożliwią zachowanie zindywidualizowanej wysokości emerytury, a ponadto wspierać będą stabilność finansową systemu emerytalnego.

Słowa kluczowe

emerytura groszowa; ubezpieczenia społeczne; formuła emerytalna

JEL: K31, H55

Abstract

The objective of the pension reform was to make pensions dependent on paid contributions. Following the reform, this benefit is granted irrespective of the length of time the contributions have been paid and the total amount accumulated in the insured person's account. One of the effects of the reform is the appearance of very low (pittance) pension benefits. According to data presented by the Social Insurance Institution in 2025, there has been an increase in the number of these low pensions, and it is anticipated that the state budget will have to provide more subsidies for minimum pensions. These unfavorable developments, which affect the level of protection of insured persons, impact the sustainability of the pension system, are a consequence of the state's failure to implement the necessary reforms over the past two decades. The objective of this publication is twofold: firstly, to identify the root causes of the increasing prevalence of minimum pensions, and secondly, to propose solutions that will not only enable the preservation of individualized pensions but also ensure the financial sustainability of the pension system.

Keywords

pittance pension benefit; social insurance; retirement formula

Wprowadzenie

Indywidualizacja emerytury oraz przeniesienie ryzyka osiągnięcia odpowiedniej wysokości świadczenia na przyszłego emeryta (zob. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK A 2012, nr 10, poz. 12), stanowiły istotne założenia reformy systemu emerytalnego. Służyć temu miały: odtworzenie hipotetycznego wkładu ubezpieczonego urodzonego po 31 grudnia 1948 r., obejmującego okresy przebyte przed 1999 r. (kapitał początkowy), ewidencjonowanie oraz indeksowanie składek na koncie ubezpieczonego (Jończyk, 2006, s. 130; Antonów, 2003, s. 125), ograniczenie w formule emerytalnej mechanizmów redystrybucyjnych, a także uwzględnienie przy obliczaniu świadczenia prognozowanej dalszej długości trwania życia. W zreformowanym systemie usta-

wodawca przewidział możliwość nabycia emerytury, niezależnie od sumy składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego czy też minimalnego okresu ich opłacania (Szukalski, 2023, s. 20). W wyniku wprowadzonych zmian w systemie pojawiło się zjawisko emerytury groszowej. Na potrzeby niniejszej publikacji pojęcie to rozumiane jest jako emerytura w wysokości niższej niż kwota określona w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1214), tj. poniżej kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, a więc świadczenie, które nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych emeryta¹. Ważnym elementem zreformowanego systemu stała się emerytura minimalna, której celem jest zagwarantowanie oraz utrzymanie minimum życiowego osób, które przez odpowiednio długi okres były objęte ubezpieczeniem

emerytalnym, ale jednocześnie nie zgromadziły odpowiedniej sumy składek. Uprawnienie do podwyższenia obliczonego świadczenia do kwoty minimalnej jest uzależnione od legitymowania się określonym stażem wynoszącym 20 lat w przypadku kobiet oraz 25 lat w przypadku mężczyzn². Przyjęte rozwiązanie służy ograniczeniu powstawania emerytur groszowych, w szczególności w przypadku osób legitymujących się znaczną liczbą okresów nieskładkowych lub okresów nieopłacania składek uznanych za składkowe. W ustawie emerytalnej liczba okresów niewykonywania pracy, uwzględnianych przy ustalaniu stażu warunkującego nabycie minimalnej emerytury została zredukowana. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. Choć rozwiązanie to zostało wprowadzone już w 1991 r. (ustawa z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1991 Nr 104, poz. 450), a więc przed reformą systemu emerytalnego, jego zachowanie w ustawie emerytalnej przyczyniło się do nadania emeryturze nowosystemowej wyraźnie składkowego charakteru.

W 2025 r. Departament Statystyki w Centrali ZUS przedstawił dane statystyczne (ZUS, 2025, s. 4), z których wynika, że ponad 433,1 tys. to jest 9,9% emerytur obliczanych na nowych zasadach (system zdefiniowanej składki) jest wypłacane w wysokości niższej niż minimalna emerytura. W 2011 r. odsetek ten wynosił zaledwie 4,2%. Celem publikacji jest wskazanie przyczyn występowania emerytur groszowych oraz zaproponowanie rozwiązań służących ograniczeniu tego zjawiska. W publikacji wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

Przyczyny występowania emerytur groszowych wynikające z wprowadzenia nowej formuły obliczania emerytury

Wśród przyczyn powstawania emerytur groszowych, związanych ze zmianą formuły emerytalnej, wyróżnić należy ściśle uzależnienie wysokości świadczenia od opłacanych przez i na rzecz ubezpieczonego składek (Kalina-Prasznic, 2012, s. 147; Jończyk, 2000, s. 71; Pławucka, 2000, s. 85). W doktrynie podkreśla się, że „stosunki ubezpieczeń społecznych przed reformą charakteryzował brak ścisłej więzi między emeryturą a opłacaną składką” (Pacud, 2011, s. 244). Reformując system przyjęto, że o wysokości świadczenia osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. będzie decydować suma opłaconych i zwaloryzowanych składek. Dla porównania, w formule przewidzianej dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. zostały uwzględnione nie tylko okresy opłacania składek, ale także wybrane okresy, za które nie było obowiązku opłacania składek. Za takie należy uznać zarówno okresy nieskładkowe (m.in. pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego, nauki w szkole wyższej na jednym kierunku), jak i część okresów składkowych (m.in. okresy wykonywania określonej aktywności zarobkowej przed jej objęciem obowiązkiem ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia wykonywanego za granicą

przez repatriantów czy działalności kombatanckiej). W związku z nieuwzględnieniem w formule obliczenia wysokości świadczenia dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. okresów nieopłacania składek, wysokość świadczeń przysługujących tym osobom będzie niższa niż w przypadku osób urodzonych przed tą datą. Z kolei przeważająca liczba okresów nieskładkowych w stażu ubezpieczonego może oznaczać, że nawet przy stosunkowo długim stażu jego świadczenie nie zostanie podwyższone do wysokości minimalnej (art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej), a tym samym przysługiwać mu będzie emerytura groszowa.

Na uzyskanie emerytury groszowej mają także wpływ przepisy regulujące nabycie kwot gwarantowanych. W systemie zdefiniowanego świadczenia (przewidzianego dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.) wprowadzono dwa progi, które gwarantują minimalną wysokość świadczenia. Jeden z nich stanowi – część socjalna emerytury wynosząca 24% kwoty bazowej (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej). Zgodnie z art. 28 ustawy emerytalnej świadczenia osób, które nabyły prawo do emerytury legitymując się obniżonym stażem wynoszącym co najmniej 15 lat dla kobiet i co najmniej 20 lat dla mężczyzn, nie są podwyższane do wysokości emerytury minimalnej, ale jednocześnie ustalone przez ZUS świadczenie nie może być niższe niż 24% kwoty bazowej (od 1 marca 2025 r. – 1713,72 zł). Kwota ta jest następnie powiększana o wartość części stażowej emerytury (uwzględniającej okresy składkowe oraz nieskładkowe). Drugą z kwot gwarantowanych jest emerytura minimalna. Jak wskazano w piśmiennictwie „emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia zawierają tę gwarancję *ex definitione*, gdyż staż 20/25 lat jest warunkiem nabycia prawa do świadczenia” (Jędrasik-Jankowska, 2017, s. 471). Osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r., których staż jest krótszy, mogły nie nabyć prawa do emerytury. Jednakże po spełnieniu kryterium dochodowego mogą być uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej. Problem „świadczeń groszowych” w starym systemie emerytalnym został przeniesiony na poziom gmin i wypłacanych tam zasiłków z pomocy społecznej. Składki emerytalne opłacone w okresie aktywności zarobkowej nie podlegają w tym przypadku zwrotowi.

W zreformowanym systemie wysokość świadczenia jest nierozdzielnie związana zarówno z długością okresów opłacania składek, jak i z ich wysokością (Bińczycka-Majewska, 2004, s. 60). Indywidualizując wysokość świadczenia oraz ograniczając mechanizmy redystrybucyjne ustawodawca silnie zaakcentował „sprawczą” rolę jednostki w zakresie kształtowania wysokości przyszłego świadczenia. Oparcie formuły emerytalnej na zaewidencjonowanych i zwaloryzowanych składkach sprawia, że każdy okres ich opłacania wpływa na ostateczną wysokość świadczenia (Uścińska, 2021). Jednocześnie, jeżeli ubezpieczony nie wystąpi z wnioskiem o emeryturę wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego, po upływie każdego kolejnego miesiąca zgromadzony kapitał zostanie podzielony przez mniejszą liczbę jednostek przewidywanego dalszego trwania życia, a tym samym jego świadczenie będzie wyższe. Wprowadzone rozwiązania,

oprócz celu, jakim jest wzmocnienie motywacji do opłacania składek, niewątpliwie miały przyczynić się do zwiększenia przychodów FUS, istotnie zmniejszonych przekazywaniem części składki do OFE, a tym samym zwiększać stabilność finansową systemu.

W systemie emerytalnym zauważalna jest jednak istotna niespójność polegająca na tym, że z jednej strony formuła obliczania świadczenia motywuje do wydłużenia okresów opłacania składek i późniejszego przejścia na emeryturę w celu uzyskania wyższego świadczenia, a z drugiej wprowadzane są rozwiązania, takie jak: możliwość wcześniejszego zakończenia aktywności zarobkowej (emerytury górnicze, emerytury pomostowe, świadczenia przedemerytalne), możliwość uzyskania kolejnych dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych, które z uwagi na wymierne korzyści, motywować będą do wcześniejszego zaprzestania aktywności zarobkowej i rezygnacji z dalszego opłacania składek. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość jednoczesnego pobierania emerytury w pełnej wysokości oraz kontynuowania aktywności zarobkowej. Emeryci, kontynuując aktywność zarobkową, mogą traktować ją jako swoisty trzeci filar, np. odkładając na lokacie bankowej. Uprawnienie do kontynuowania aktywności zarobkowej, przy niskim wieku emerytalnym, znacznie wydłuża okres pobierania świadczeń, obciążając tym samym stabilność finansową systemu ubezpieczeń. Z kolei podwyższenie wieku emerytalnego umożliwiłoby zachowanie właściwych proporcji między okresem opłacania składek a pobieraniem świadczenia. Z uwagi na potrzeby rynku pracy wynikające ze starzenia się społeczeństwa i zmniejszania się populacji osób w wieku produkcyjnym, mniej korzystne byłoby wprowadzenie konieczności wyboru między pobieraniem emerytury a kontynuowaniem aktywności zarobkowej. Moim zdaniem podniesienie wieku emerytalnego powinno stanowić rozwiązanie systemowe, wykraczające poza powszechny system emerytalny, mając jednocześnie na uwadze, że granica wieku emerytalnego nie może w sposób niesprawiedliwy różnicować poszczególnych grup społecznych i zawodowych oraz musi być możliwa do spełnienia (Ślebzak, 2015, s. 124).

Przyczyny występowania emerytur groszowych wynikające z braku dostosowania relacji długości okresów opłacania składek do długości pobierania świadczenia

Założenia reformy zostały poczynione w pewnych specyficznych warunkach społecznych i gospodarczych. Uwarunkowania występujące w tamtym czasie na rynku pracy, takie jak: dynamicznie rozwijające się niepracownicze formy zatrudnienia oraz samozatrudnienie, istotnie wpłynęły na ich ostateczny kształt. Reformując system, zdecydowano, że priorytetem nie będzie podniesienie powszechnego wieku emerytalnego, a utrata przez niektóre grupy zawodowe uprawnień do przejścia na emeryturę przed osiągnięciem wieku 60–65 lat. Likwidacja możliwości nabycia świadczenia przed osiągnięciem wieku powszechnego była konieczna, gdyż projektowana formuła emerytalna miała uwzględnić

przewidywaną przeciętną dalszą długość życia, liczoną od momentu przejścia na emeryturę. Sprawiało to, że osoby, które przed reformą miały uprawnienia do emerytury w niższym wieku (np. 50 lat) nie byłyby w stanie uzyskać świadczenia w kwocie wyższej niż minimalna. Dla ubezpieczonego istotne byłoby w takim przypadku spełnienie warunku stażu wymaganego do nabycia minimalnej emerytury albo z uwagi na korzystniejszą formułę obliczenia świadczenia, nabycie renty z tytułu niezdolności do pracy, a po osiągnięciu 60/65 lat zamiana jej na emeryturę *ex officio*.

Z uwagi na problemy społeczne i gospodarcze lat 90., w szczególności wysokie bezrobocie oraz krótsze okresy aktywności zawodowej kobiet (ZUS, 2024a, s. 5), projektując staż wymagany do nabycia prawa do emerytury minimalnej, twórcy ustawy musieli uwzględnić przewidywaną przeciętną liczbę miesięcy opłacania składek, jaką w przyszłości będą mogli wykazać się ubezpieczeni. W konsekwencji staż ten nie mógł być ustalony na zbyt wysokim poziomie. Jednocześnie już na etapie wdrażania reformy było oczywiste, że prognozy demograficzne są niekorzystne, a zatem w przyszłości niezbędna będzie modyfikacja wprowadzonych rozwiązań. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej coraz silniej wybrzmiewały takie czynniki jak wzrastająca przeciętna długość trwania życia, czy też wskaźnik obciążenia demograficznego.

Podwyższenie wieku emerytalnego zwiększa liczbę osób opłacających składki, obniża liczbę emerytów kontynuujących aktywność zarobkową (ZUS, 2024b, s. 3)³, a przede wszystkim, z uwagi na wzrastającą przeciętną długość trwania życia, w odpowiedni sposób reguluje liczbę okresów opłacania składek względem przewidywanej liczby okresów pobierania świadczeń. Jest to szczególnie istotne w przypadku kobiet – w 2023 r. przeciętne dalsze trwanie życia 60-letniej kobiety wynosiło – 24,4 lata, zaś 65-letniego mężczyzny niemal 10 lat mniej (GUS, 2024, s. 209). Zmiany te powinny zostać wprowadzone już w 1999 r. oraz antycypować wpływ zmieniających się czynników na system emerytalny, jednakże ówczesna sytuacja gospodarcza oraz brak konsensusu politycznego uniemożliwiały ich wdrożenie wcześniej. Wprowadzenie i utrzymanie tego rozwiązania umożliwiłoby wydłużenie aktywności zarobkowej, a tym samym istotne zmniejszenie skali występowania emerytur groszowych.

Wiek emerytalny wynoszący 60 lat w przypadku kobiet oraz 65 lat w przypadku mężczyzn wyznacza koniec nominalnego okresu opłacania składek, który wynosi odpowiednio: 42 lata w przypadku kobiet oraz 47 lat w przypadku mężczyzn. Okres ten ulega jednak skróceniu z uwagi na: pobieranie nauki, krótkoterminową niezdolność do pracy, okresy pozostawiania bez pracy, opiekę nad dziećmi lub członkami najbliższej rodziny czy też pobieranie świadczeń okołomerytalnych. Z danych ZUS wynika, że przeciętny staż kobiety pobierającej emeryturę z nowego systemu, która zmarła w 2017 r. wynosił 31,9 lat, zaś mężczyzny 36,7 roku (ZUS, 2017, s. 31). Zaprezentowane dane są niepokojące z dwóch względów. Po pierwsze, niemal 1/4 nominalnego okresu aktywności zarobkowej nie jest związana z podleganiem ubezpieczeniom społecznym, a po drugie, w stażu

uwzględnione zostały okresy nieskładkowe, a także część okresów składkowych nie powiązana z opłacaniem składek, o czym była już mowa wcześniej. Oznacza to, że przez znaczną część okresów nominalnej aktywności zarobkowej przeciętny ubezpieczony nie wykonuje aktywności zarobkowej bądź jest zwolniony z opłacania składek. Dodatkowo, wraz z wydłużaniem się przeciętnej długości życia, zwiększy się liczba miesięcy pobierania emerytury, co może prowadzić do sytuacji, w której większość emerytur, biorąc pod uwagę przeciętny staż wynikający z zaprezentowanych powyżej statystyk ZUS, będzie emeryturami minimalnymi. Jak wskazano w piśmiennictwie, dłuższe trwanie życia nie stanowi problemu dla systemu emerytalnego, o ile będzie z nim powiązany wiek przejścia na emeryturę (Zukowski, 2012, s. 39). Dlatego niezbędne jest przeciwdziałanie temu zjawisku poprzez dostosowanie relacji między okresem opłacania składek a długością pobierania świadczenia. Tylko w ten sposób możliwe jest utrzymanie efektywności systemu emerytalnego, jak też motywacji ubezpieczonych do opłacania składek.

Pozostawienie obecnego wieku emerytalnego na niezmiennym poziomie spowoduje wydłużenie czasu przewidywanej długości trwania życia warunkującego okres emerytalny (jednego z elementów formuły emerytalnej), a w konsekwencji: konieczność podzielenia zalewanych środków przez większą liczbę miesięcy, spłaszczenie struktury wypłacanych świadczeń, wzrost liczby wypłacanych emerytur minimalnych oraz konieczność uzupełnienia obliczonych świadczeń do wysokości określonej w art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej. Wobec niemożności uzyskania świadczenia wyższego niż minimalne, ubezpieczeni będą opłacać składki wyłącznie w celu nabycia emerytury minimalnej, a następnie wybiorą oszczędzanie poza systemem (np. w IKE lub IKZE), co samo w sobie nie jest negatywne, o ile nie będzie destabilizowało finansów systemu bazowego. W przypadku części ubezpieczonych zwiększy się bieżąca konsumpcja kosztem przyszłego ubóstwa związanego z pobieraniem niskich świadczeń.

Przyczyny występowania emerytur groszowych wynikające z nadmiernie elastycznych zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym

Wpływ na liczbę świadczeń groszowych mają także zasady podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, a w szczególności zakres obowiązkowego oraz dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego. Wprowadzenie elastycznych zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym było niezwykle ważne w okresie transformacji ustrojowej, gdyż część osób mogła dzięki nim zachować zatrudnienie, a jednocześnie z uwagi na obniżenie kosztów ponoszonych przez płatników, pracę mogły uzyskać także osoby o niskich kwalifikacjach. W tamtym czasie pojawiły się jednak niepożądane zjawiska, takie jak: nadużywanie niepracowniczych tytułów ubezpieczeń, sztuczna multiplikacja tytułów czy też fałszywe samozatrudnienie. Zjawisk tych nie udało się wyeliminować aż do dziś i to one będą w przeważającej mierze odpowiadały za

niska stopę zastąpienia oraz emerytury groszowe osób, których okresy aktywności zarobkowej przypadają po 1989 r. W gospodarce rynkowej płatnicy współfinansujący składki na ubezpieczenia społeczne nie są zainteresowani finansowaniem dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego. Z danych GUS wynika, że coraz liczniejsza populacja osób zarobkuje na podstawie niepracowniczych form zatrudnienia⁴. W dobie globalizacji tworzone są coraz to nowsze rozwiązania, których celem jest korzystanie z pracy, a jednocześnie unikanie obowiązku opłacania składek albo przerzucenie tego obowiązku na osobę zatrudnioną (praca platformowa, działalność nie-rejestrowana, fałszywe samozatrudnienie).

Nadmiernie elastyczny system emerytalny, w którym dopuszcza się możliwość opłacania składek wyłącznie z niektórych tytułów ubezpieczenia, a także możliwość deklarowania podstawy wymiaru składki, prowadzi do dysproporcji między osiąganym przez ubezpieczonego dochodem, a jego przyszłymi świadczeniami. W efekcie emerytury groszowe mogą być wypłacane osobom, które w okresie aktywności zarobkowej osiągały przychody wielokrotnie przekraczające przeciętne wynagrodzenie. Oznacza to, że nawet przy podniesieniu wieku emerytalnego, a tym samym wydłużeniu nominalnego okresu opłacania składek, ubezpieczeni mogą nie uzyskać świadczeń wyższych niż minimalne (Petelczyc, Lasocki, 2024, s. 46). Stosowanie zbyt elastycznych zasad podlegania ubezpieczeniom prowadzi też do niekorzystnych zmian na rynku pracy i wypierania tych podstaw zatrudnienia, które wiązać się będą z szeroko zakreślonym obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego (np. skumulowany przychód).

Na polskim, jak i na europejskim rynku pracy, coraz silniej zauważalne staje się zjawisko fałszywego samozatrudnienia. Stanowi ono wynik przede wszystkim rozbudowanego katalogu ulg i preferencji związanych z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej (Krajewski, 2024, s. 441). Zbyt liczne okresy nieopłacania składek albo opłacania jej od niższej podstawy powodują ryzyko tego, że osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą nie będą w stanie nabyć emerytury wyższej niż minimalna. Warto także podkreślić specyficzną pozycję zleceniobiorcy, w przypadku którego ustawa wprowadza obowiązek kumulacji jedynie części tytułów ubezpieczenia (do osiągnięcia podstawy odpowiadającej kwocie minimalnego wynagrodzenia). Osoby te, z uwagi na niskie kwalifikacje, a tym samym słabą pozycję negocjacyjną, są szczególnie narażone na uzyskanie świadczeń groszowych.

Dysproporcja obciążeń między stosunkiem pracy a niepracowniczymi podstawami zatrudnienia stanowi niezwykle niebezpieczne zjawisko, gdyż niska podstawa wymiaru składki przekłada się na wysokość świadczeń ustalanych przez ZUS. W polskim systemie emerytalnym przedsiębiorca, opłacając składki przez nominalny okres składkowy i nie korzystając w tym czasie z możliwości opłacenia składki w niższej wysokości, nie będzie w stanie samodzielnie sfinansować wypłacanej mu emerytury minimalnej (Petelczyc, Lasocki, 2024, s. 45). W rezultacie część jego świadczenia zostanie pokryta ze

środków pochodzących od innych ubezpieczonych lub podatników. Z uwagi na zbyt elastyczne zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, coraz częściej widocznym zjawiskiem jest sytuacja, gdy aktywność zawodowa przedsiębiorcy bądź też zleceniobiorcy na emeryturze jest nie tyle wyborem, co przymusem. Warto podkreślić, że wraz z rozpowszechnieniem pracy platformowej istnieje ryzyko, iż w przyszłości emerytury uzyskiwane przez osoby wykonujące tego rodzaju pracę będą niewystarczające i będą wymagały wsparcia ze środków pomocy społecznej.

Przyczyny występowania emerytur groszowych wynikające z przyznawania ubezpieczonym emerytur niezależnie od długości okresów podlegania ubezpieczeniom

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., które osiągnęły wiek emerytalny, a jednocześnie nie legitymowały się wymagającym stażem, nie nabyły prawa do emerytury. Brak możliwości uzyskania świadczenia przez osoby legitymujące się krótkim stażem motywował je do kontynuowania aktywności zarobkowej aż do momentu, w którym zgromadziły niezbędną liczbę okresów składkowych i nieskładkowych. Pośrednio oznaczało to także konieczność opłacania składek przez okres niezbędny dla spełnienia przesłanki stażu.

W przypadku ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. ustawa przyznaje prawo do emerytury niezależnie od długości stażu, a osobom, które legitymują się okresami składkowymi oraz nieskładkowymi przez okres wskazany w art. 87 ust. 1 ustawy emerytalnej, zapewnia dodatkowo możliwość podwyższenia świadczenia do wysokości wskazanej w art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej (emerytura minimalna), niezależnie od tego, czy były w stanie zgromadzić na koncie emerytalnym wystarczającą sumę zaewidencjonowanych i zwaloryzowanych składek. Z danych ZUS za lata 2015–2024 wynika jednak, że niepokojąco rośnie liczba emerytur niższych niż minimalna. W 2015 r. 9,8% tj. 20,5 tys. nowo przyznanych emerytur w systemie zdefiniowanej składki było niższych od wysokości określonej w art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej (emerytura minimalna), zaś w pierwszych trzech kwartałach 2024 r. odsetek ten wyniósł 17,8% (39,2 tys. decyzji). Ponadto, o ile w 2015 r. udział procentowy emerytur z nowego systemu wypłacanych w wysokości niższej niż minimalna wynosił 5,5%, to w 2024 r. takich świadczeń było już 9,9% (ZUS, 2025). Tak dynamiczny przyrost świadczeń niższych niż minimalne może budzić niepokój, ponieważ obecnie na emeryturę przechodzą osoby, które znaczną część swojej aktywności zarobkowej realizowały w poprzednim ustroju gospodarczym, a więc okresie pełnego zatrudnienia i które posiadają korzystniej przeliczone okresy składkowe oraz nieskładkowe przed 1999 r. (kapitał początkowy). W najbliższych latach na emeryturę przechodzić będą osoby, których okresy ubezpieczenia przypadają po 31 grudnia 1998 r. Skutkować to będzie dalszym wzrostem liczby emerytur minimalnych oraz groszowych.

Przy niskim wieku nabycia prawa do świadczenia oraz stosunkowo krótkim okresie opłacania składek, ubezpieczeni nie będą w stanie sfinansować wypłacanego im świadczenia. Z tego względu ustawodawca powinien wprowadzić przesłankę minimalnego stażu warunkującego nabycie prawa do świadczenia. W ten sposób zmniejszyłyby się nie tylko wydatki związane z trzynastą oraz czternastą emeryturą, ale także udałoby się „podnieść wiek nabycia świadczeń” w przypadku osób legitymujących się krótkim (epizodycznym) stażem.

Wnioski końcowe

1. W prawidłowo działającym systemie zdefiniowanej składki emerytura groszowa, jak i konieczność uzupełnienia świadczenia do wysokości emerytury minimalnej, powinny stanowić sytuację wyjątkową. Ustawodawca, tworząc, a następnie ewaluując funkcjonowanie systemu emerytalnego, powinien uwzględnić uwarunkowania demograficzne oraz sytuację na rynku pracy, i w oparciu o te kryteria modyfikować: wiek emerytalny, staż warunkujący możliwość nabycia emerytury minimalnej oraz relację okresów opłacania składek do okresów pobierania świadczenia.

2. Zadaniem ustawodawcy powinno być stworzenie określonych rozwiązań, które uniemożliwiłyby np. obniżenie podstawy wymiaru składki w sytuacji, gdyby wiązało się to z koniecznością uzupełnienia emerytury do wysokości minimalnej, jeżeli określona grupa osób ubezpieczonych osiąga wystarczające dochody, aby ją samodzielnie sfinansować. Ustawodawca powinien także przeciwdziałać nadmiernemu zróżnicowaniu wysokości opłacanych składek, a także w sposób precyzyjny delimitować granice poszczególnych tytułów do ubezpieczenia, tak aby zapobiegać powstawaniu takich zjawisk jak np. fałszywe samozatrudnienie.

3. Należy także podjąć działania w celu uproszczenia zbiegu niepracowniczych tytułów ubezpieczenia. Z uwagi na elastyczne zasady kumulacji tytułów, zleceniobiorcy są szczególnie narażeni na multiplikowanie umów, obniżenie podstawy wymiaru składki, a w konsekwencji, na możliwość nabycia świadczeń groszowych. Rozwiązaniem, które należy uznać za optymalne, jest ponowne rozważenie wdrożenia kamienia milowego A71G KPO tj. pełnego oskładkowania umów cywilnoprawnych. Umożliwiłoby ono wprowadzenie równowagi między opłaconymi składkami a korzyściami płynącymi ze składek, redukując jednocześnie dysproporcję pomiędzy poszczególnymi grupami płatników (pracodawcy – pozostali płatnicy). Wprowadzenie postulowanych zmian wymaga dodatkowo oszacowania sumy składek, jaka jest niezbędna do sfinansowania co najmniej minimalnej emerytury. Jest to szczególnie istotne w kontekście demografii, jak i kreowania na rynku pracy kolejnych nietypowych podstaw zatrudnienia.

4. Niezbędne jest także skrócenie okresów pobierania świadczeń. Można to uczynić na dwa sposoby tj. poprzez podniesienie wieku lub stażu emerytalnego. Podniesienie wieku emerytalnego ogranicza potrzebę podnoszenia stażu emerytalnego. Wiek emerytalny wymaga

okresowej ewaluacji, co oznacza, że błędne jest twierdzenie, iż zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn stanowi rozwiązanie, które nie będzie wymagało zmian w kolejnych dekadach. Wiek uprawniający do emerytury można uzależnić od przewidywanej przeciętnej długości trwania życia albo od długości okresów opłacania składek (w przypadku ubezpieczonego legitymującego się 40-letnim okresem składkowym można by zrezygnować z przesłanki wieku emerytalnego). Wdrożenie jednego ze wskazanych powyżej działań jest niezbędne, gdyż, jak wskazują statystyki ZUS zaprezentowane w poprzednich podrozdziałach, wraz z przechodzeniem na emeryturę kolejnych roczników wzrastać będzie liczba emerytur nowosystemowych niższych niż minimalna. Z kolei znaczne wydłużenie stażu wiąże się z ryzykiem pozbawienia części ubezpieczonych prawa do minimalnego świadczenia, ponieważ część z nich złożyłaby wniosek o emeryturę, nawet jeśli nie nabyłaby prawa do emerytury minimalnej.

5. Wprowadzenie minimalnego stażu wymaganego do nabycia prawa do emerytury w żaden sposób nie rozwiązuje problemu emerytur groszowych, a jedynie

przenosi rozwiązanie tego problemu do systemu pomocy społecznej. Jedynym podmiotem, który zyskałby na tym rozwiązaniu, jest ZUS, który zaoszczędziłby na kosztach związanych z przesyłaniem kilkuzłotowych emerytur.

6. Polski system emerytalny w założeniu stymuluje dłuższą aktywność zarobkową. W praktyce jednak można zauważyć zjawisko odwrotne. Ubezpieczony, który osiągnie powszechny wiek emerytalny, może złożyć wniosek o emeryturę i kontynuować aktywność zarobkową. Przy stażu gwarantującym minimalną emeryturę będzie on pobierał świadczenie w pełnej wysokości, a dodatkowo otrzyma kolejne dodatkowe roczne świadczenia pieniężne. Może zatem okazać się, że złożenie wniosku o emeryturę wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego będzie korzystniejsze z punktu widzenia ubezpieczonego. Z kolei w przypadku emerytury groszowej wysokość przysługującego emerytowi dodatkowego rocznego świadczenia może być wielokrotnie wyższa niż jego emerytura. Wprowadzone rozwiązania są nie tylko niesprawiedliwe, ale wręcz premiują osoby, które niewykonywały aktywności zarobkowej albo unikały opłacania składek.

Przypisy/Notes

¹ Istnieje także wąskie rozumienie „emerytury groszowej” jako świadczenia w wysokości poniżej 1 złotego, tak np. Uścińska, 2021.

² Zob. art. 87 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm. (dalej: „ustawa emerytalna”).

³ W grudniu 2023 r. ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu aktywności zarobkowej podlegało 854 tys. spośród ok. 6,1 mln emerytów.

⁴ GUS, Portal Statystyczny, dane za okres grudzień 2020–grudzień 2024 (dostęp: 15 marca 2025 r.)

Bibliografia/References

- Antonów, K. (2003). *Prawo do emerytury*. Zakamycze.
- Bińczycka-Majewska, T. (2004). Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym. W: T. Bińczycka-Majewska (Red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*. Zakamycze.
- Główny Urząd Statystyczny (2024). *Rocznik statystyczny RP 2024*. Wydawnictwo GUS.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2017). *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Wolters Kluwer.
- Jończyk, J. (2000). Język reformy emerytalnej. *Gdańskie Studia Prawnicze* VI.
- Jończyk, J. (2006). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Zakamycze.
- Kalina Prasznic, U. (2012). *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników. Między państwem a rynkiem*. C.H. Beck.
- Krajewski, M. (2024). Prawny model samozatrudnienia w Polsce – perspektywa prawa ubezpieczeń społecznych. W: T. Duraj (Red.), *W poszukiwaniu prawnego modelu samozatrudnienia w Polsce Analiza prawoporównawcza*. Wydawnictwo UŁ.
- Pacud, R. (2011). *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*. Lex a Wolters Kluwer Business.
- Petelczyc, J., Lasocki, T. (2024). *Dobrowolne ubóstwo. O konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych*. Polska Sieć Ekonomii.
- Plawucka, H. (2000). Reforma emerytalna. *Gdańskie Studia Prawnicze*, VI.
- Szukalski, P. (2023). Skąd się wzięli nowi biedni emeryci w Polsce? W: P. Szukalski, J. Wiktorowicz (Red.), *Nowi biedni emeryci. O osobach uzyskujących świadczenia emerytalne niższe niż emerytura minimalna*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Ślebzak, K. (2015). *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*. C.H. Beck.
- Uścińska, G. (2021). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. C.H. Beck.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2024a). *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2023 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 588,44 zł)*. Wydawnictwo ZUS.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2024b). *Pracujący emeryci – grudzień 2023 r.*, Wydawnictwo ZUS.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2025). *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2024 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1780,96 zł)*. Wydawnictwo ZUS.
- Żukowski, M. (2012). Podwyższenie wieku emerytalnego w perspektywie demografii i sytuacji na rynku pracy. W: *Wiek emerytalny*. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Wydawnictwo ZUS.

Marcin Krajewski, doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Adiunkt w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej. Sekretarz w Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia (WPiA UŁ). Autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych.

Marcin Krajewski, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Law and Administration of the University of Lodz. Assistant Professor at the Department of Labour Law, Social Insurance and Social Policy. Secretary at the Centre for Atypical Employment Relationships (Faculty of Law and Administration, University of Lodz). Author of several dozen publications on social insurance law.