



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Zastępca Dyrektora
Sebastian Kamiński

DUS-II.055.11.2026.MBu
Warszawa, dnia 23 lutego 2026 r.

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z petycją w sprawie zmiany ustawy emerytalnej w zakresie zaliczania okresów nieskładkowych do stażu pracy, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zabezpieczenie społeczne osób w wieku emerytalnym stanowi jeden z priorytetów Rządu RP. Konstytucja RP w art. 67 deklaruje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego m.in. „po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Formy zabezpieczenia, a co za tym idzie również rodzaje świadczeń i warunki nabywania do nich prawa, a także sposób finansowania, mogą być zróżnicowane.

Ubezpieczenie emerytalne jest jedną z form zabezpieczenia społecznego realizowaną w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. System ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim powszechny system emerytalny, opiera się na zasadzie ekwiwalentności odprowadzonych składek i należnego świadczenia. Emerytury wypłacane z systemu powszechnego mają charakter indywidualny, a ich wysokość jest ustalana na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty.

W nowym systemie emerytalnym, określonym przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, ze zm., dalej: ustawa emerytalna), źródłem finansowania świadczeń emerytalno-rentowych jest fundusz tworzony ze składek pracowników i pracodawców. Rozwiązanie to przesądza o tym, że wysokość emerytury wynika z podejmowanych przez ubezpieczonego działań w okresie życia zawodowego. Z systemu tego usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak aby powiązać wysokość przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej. Jednocześnie wsparcie o charakterze pozaubezpieczeniowym może być oferowane przez służby pomocy społecznej.

Osoby ubezpieczone, nabywają prawo do świadczeń emerytalnych i rentowych z powszechnego systemu emerytalnego na warunkach określonych w ustawie emerytalnej. Obowiązujące przepisy ustawy emerytalnej ściśle określają warunki, jakie musi spełnić

osoba zainteresowana uzyskaniem prawa do emerytury.

Ustawa emerytalna podzieliła ubezpieczonych, co do zasady, na dwie grupy wiekowe:

- osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r.,
- osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r.

Przynależność do określonej grupy wiekowej powoduje, że różne są warunki uzasadniające przyznanie emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i zasady ustalania wysokości tego świadczenia.

Osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. nabywają prawo do emerytury, jeżeli osiągnęły wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat w przypadku kobiet oraz co najmniej 65 lat w przypadku mężczyzn oraz udokumentowały staż ubezpieczeniowy (okresy składkowe i nieskładkowe) wynoszący 20 lat dla kobiety oraz 25 lat dla mężczyzny. Osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., które nie udokumentowały wymaganego stażu ubezpieczeniowego emerytura przysługuje jeśli udowodniły co najmniej 15 lat okresów składkowych i nieskładkowych w przypadku kobiet oraz 20 lat w przypadku mężczyzn.

Należy przy tym zauważyć, że podwyższenie emerytury do kwoty emerytury minimalnej jest uzależnione od udowodnienia okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

Wysokość emerytury dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. obliczana jest według tzw. dotychczasowych zasad. Wysokość tej emerytury uzależniona jest od:

- wymiaru okresów składkowych i nieskładkowych,
- wysokości wynagrodzenia przyjętego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury,
- kwoty bazowej obowiązującej w dacie powstania prawa do świadczenia.

Okresami nieskładkowymi są między innymi przypadające przed dniem nabycia prawa do emerytury okresy urlopu wychowawczego, 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:

- w wieku do 4 lat - w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie - bez względu na liczbę dzieci - do 6 lat,
- na które ze względu na jego stan fizyczny, psychiczny lub psychofizyczny przysługuje zasiłek pielęgnacyjny - dodatkowo w granicach do 3 lat na każde dziecko.

W przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. warunkiem przyznania emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn oraz posiadanie jakiegokolwiek okresu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Oznacza to, że emerytura przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego każdej osobie, która podlegała ubezpieczeniom - niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego.

Tej grupie ubezpieczonych emeryturę oblicza się według nowych zasad. Emerytura ustalona według nowych zasad stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy jej obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi, w jakim ubezpieczony przechodzi na emeryturę.

Podstawę obliczenia nowej emerytury stanowi:

- kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego,
- kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS (opłaconych po 31 grudnia 1998 r.) do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury oraz
- ~~kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie.~~

Dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy emerytalnej, tj. przed 1 stycznia 1999 r. opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy.

Do ustalenia kapitału początkowego uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe przebyte przed tym dniem. Podstawę wymiaru kapitału początkowego stanowi wynagrodzenie przyjęte za podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne przed 1999 r. Co do zasady ustalana jest ona z 10 kolejnych lat kalendarzowych lub z 20 lat kalendarzowych z okresu przed 1 stycznia 1999 r.

Przy ustalaniu kapitału początkowego okresy sprawowania opieki nad dzieckiem oblicza się przyjmując po 1,3% podstawy wymiaru kapitału początkowego za każdy rok tych okresów (z uwzględnieniem pełnych miesięcy). Dodatkowo do obliczenia kapitału początkowego tego okresu nie ogranicza się do jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

W przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. posiadanie okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego odpowiednio 20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn warunkuje wypłatę świadczenia w minimalnej wysokości - w sytuacji, gdy wysokość emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami jest niższa od kwoty najniższej emerytury.

W wyniku przeprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej, zasady przyznawania i ustalania wysokości emerytur dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. różnią się od zasad stosowanych w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Reforma emerytalna objęła osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., przewidując dla nich nowy sposób obliczania wysokości emerytury. W systemie emerytalnym wprowadzonym 1 stycznia 1999 r. obowiązuje zasada zdefiniowanej składki. Wysokość otrzymywanego świadczenia jest ściśle i bezpośrednio powiązana ze składkami emerytalnymi opłaconymi w całym okresie aktywności zawodowej.

Ustawa emerytalna nie pogorszyła sytuacji prawnej ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Ta grupa ubezpieczonych nie została objęta nowym systemem emerytalnym. Wysokość emerytury dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. zależy od wysokości wynagrodzenia osiąganego w wybranych latach kariery zawodowej oraz okresu podlegania ubezpieczeniu. Stąd w przypadku tej grupy ubezpieczonych prawo do emerytury powiązane jest z udokumentowaniem określonego okresu składkowego i nieskładkowego.

Biorąc pod uwagę powyższe - brak jest podstaw do zmiany przepisów ustawy emerytalnej w zakresie zasad ustalania prawa do emerytury dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.

Nie ma również podstaw do zmiany przepisów ustawy emerytalnej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Rozwiązania zawarte w systemie ubezpieczeń społecznych gwarantują bowiem ubezpieczonym stosowne uwzględnienie okresów wychowywania dzieci przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych. Należy zwrócić uwagę, że od 1 stycznia 1999 r. za okres sprawowania opieki nad dzieckiem na urlopie wychowawczym pracownicy mają opłacane składki z budżetu państwa. Wprowadzona w maju 2015 r. nowelizacja ustawy emerytalnej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. pozwala ponadto uwzględnić czas sprawowania opieki nad dzieckiem w trakcie urlopu wychowawczego oraz bezpłatnego (w systemie zabezpieczenia społecznego) w emeryturze (w kapitale początkowym) liczony jak okres składkowy - niezależnie od tego, kiedy kobieta z niego korzystała. W praktyce oznacza to, że również kobiety, które wychowywały dzieci np. w latach 80-tych mają szansę na przeliczenie, a zarazem podwyższenie emerytury. Oznacza to, że w obecnym stanie

prawnym istnieją regulacje mające zrekompensować konieczność przerwania pracy z powodu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Jednocześnie Departament wyjaśnia, że świadczenie przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1577) nie jest emeryturą ani dodatkiem do emerytury, tylko świadczeniem nieskładkowym, finansowanym z budżetu państwa. W przeciwieństwie do emerytury będącej świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, ma ono de facto charakter świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Przy ustalaniu uprawnień do jego otrzymywania uwzględnia się wszystkie dochody osoby zainteresowanej, a jednym z podstawowych kryteriów ubiegania się o nie jest brak niezbędnych środków utrzymania.

Osoba, która nie ma prawa do żadnego innego świadczenia, może uzyskać świadczenie uzupełniające w wysokości nieprzekraczającej kwoty najniższej emerytury. Z kolei osoba pobierająca świadczenie niższe od minimalnej emerytury może liczyć na jego uzupełnienie do tej wysokości. Oznacza to, że w przypadku emerytury otrzymywanej przez kobiety pobierające świadczenie emerytalne niższe od najniższego gwarantowanego - w konsekwencji posiadania niepełnego stażu ubezpieczeniowego (wynoszącego 20 lat składkowych i nieskładkowych) - jego wysokość zostaje podniesiona do kwoty najniższej emerytury.

Stale prowadzone są prace nad ulepszaniem systemu emerytalnego. Trzeba jednak podkreślić, że każda zmiana w systemie emerytalnym niesie ze sobą poważne konsekwencje finansowe i dotyczy wielu osób, w związku z czym wszelkie propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru winny być skrupulatnie analizowane, tak aby rozwiązania odpowiadały nie tylko oczekiwaniom zainteresowanych, lecz także możliwościom budżetu państwa, z którego pokrywany jest każdy nowy wydatek Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - ze względu na deficytowy charakter tego funduszu.

Mając powyższe na uwadze Departament Ubezpieczeń Społecznych uprzejmie informuje, że przepisy w zakresie podniesionym w petycji, wynikają z zasad ubezpieczeniowych, logiki systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego, jego reformy, zostały ukształtowane prawidłowo, a w związku z tym nie są w Ministerstwie prowadzone prace dotyczące zmiany przepisów w postulowanym w petycji zakresie.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Sebastian Kamiński
Zastępca Dyrektora
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Do wiadomości:
Biuro Ministra

telefon
adres email
rządowej
strona www

adres korespondencyjny
organu administracji