Magdalena Szczepańska

Ocena rządowego projektu ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.¹

Assessment of the governmental Bill on One-off Cash benefit for Pensioners and Disability Pensioners in 2019: The introduction of a one-off cash benefit for pensioners and disability pensioners in 2019 is aimed at reducing income disparities in society. The group of beneficiaries specified in the Act includes various groups of pensioners and is broader than the group pensioners specified in the title of the Act. The author notes that the right to a one-off cash benefit for all pensioners, regardless of their individual pension amount, is a very favourable solution for persons with lower benefits.

Keywords: retirement and disability pensions, bill, social security

Słowa kluczowe: emerytury i renty, projekt ustawy, zabezpieczenie społeczne

Doktor hab. nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa Ubezpieczeń, ekspert ds. legislacji BAS ■
magdalena.szczepanska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-1040-5792>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza prawna rządowego projektu ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (druk sejmowy nr 3311).

W opinii uwzględniono przepisy:

- Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.,
- ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1270, ze zm.

¹ *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (druk sejmowy nr 3311) sporządzona 1 kwietnia 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii; BAS-WAP 645/19.*

Uwagi do projektu ustawy

Projekt przewiduje wprowadzenie jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w 2019 r. Celem jednorazowego świadczenia pieniężnego, obok pomocy dla emerytów i rencistów, ma być w szczególności zmniejszenie różnic dochodowych w społeczeństwie. Świadczenie to mają otrzymać wszyscy emeryci i renciści w kwocie najniższej emerytury, która od dnia 1 marca 2019 r. wynosi 1100 zł. Jednorazowe świadczenie pieniężne zostanie wypłacone w kwocie pomniejszonej o podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Proponowane rozwiązanie będzie zastosowane do emerytur i rent w systemie powszechnym, do emerytur i rent rolników, służb mundurowych, emerytur pomostowych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, rent socjalnych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, rodzicielskich świadczeń uzupełniających oraz rent inwalidów wojennych i wojskowych. W projekcie ustawy określono zasady nabywania i wpłacania przedmiotowego świadczenia, m.in. regulacje w przypadku zbiegu prawa do świadczeń, termin wypłaty świadczenia, kwestie egzekucji i potrąceń ze świadczenia, organów wypłacających to świadczenie. Ponadto uregulowano kwestię wliczania do dochodu lub przychodu kwoty jednorazowego świadczenia pieniężnego w odpowiednich ustawach.

Z samej nazwy projektu wynika, że przewidziane w niej świadczenie ma charakter jednorazowy, a nie okresowy. Zostało ono ukształtowane jako świadczenie przysługujące uprawnionym do różnych świadczeń, przede wszystkim o charakterze emerytalno-rentowym, ale również rodzicielskich świadczeń uzupełniających, świadczeń przedemerytalnych, zasiłków przedemerytalnych. W związku z powyższym należy uznać, że krąg osób uprawnionych jest szerszy niż wskazany w tytule ustawy, w którym mowa tylko o emerytach i rencistach. Projektodawcy rozszerzyli grupę uprawnionych na inne podmioty, które pobierają świadczenie o zbliżonym charakterze. Jednak świadczenia te nie zostały przyznane sędziom i prokuratorom przechodzącym lub przeniesionym w stan spoczynku oraz prokuratorom w stanie spoczynku ze względu na to, że nie mają oni statusu emeryta lub rencisty, chociaż pobierają świadczenie dożywotnie zastępujące emeryturę. Powyższe wskazuje, że ukształtowanie zakresu podmiotowego ustawy nie zostało oparte na jednolitym kryterium – statusu emeryta lub rencisty.

W art. 2 ust. 2 projektu ustawy wskazano, że jednorazowe świadczenie pieniężne przysługuje osobom, które mają prawo do emerytur i rent, o których mowa w art. 3 pkt 1–3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Artykuł 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że świadczenia określone w ustawie obejmują: 1) emeryturę, 2) rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową, 3) rentę rodzinną.

W obecnym systemie emerytalnym określonym przywołaną ustawą można wyróżnić dwa rodzaje emerytur: w powszechnym wieku emerytalnym dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. oraz w powszechnym wieku emerytalnym dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W przypadku drugiej kategorii emerytur ustawodawca przewidział, że jedynym powszechnym warunkiem nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego, nie ustanowiono natomiast wymogu wykazania się minimalnym stażem ubezpieczeniowym.

W konsekwencji pojawiły się emerytury, których wysokość jest niższa niż kwota najniższej emerytury, w skrajnych przypadkach wynosi kilka groszy. W świetle regulacji zawartych w projekcie ustawy również ta kategoria emerytów otrzyma świadczenie jednorazowe w pełnej wysokości. W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury jest bezpośrednią pochodną wartości wpłaconych składek, co oznacza, że im wyższy jest wkład ubezpieczonego do systemu tym wyższa emerytura.

Przyznanie jednorazowego świadczenia pieniężnego dla wszystkich emerytów bez względu na wysokość ich indywidualnej emerytury (wynikającej z ustawowej formuły jej ustalania) stanowi bardzo korzystne rozwiązanie dla osób o niższych świadczeniach, ponieważ przedmiotowe świadczenie nie odzwierciedla formuły wymiaru emerytury, przede wszystkim nie odwołuje się do kryterium wkładu ubezpieczonego do systemu. W odniesieniu do osób ze szczególnie niskimi emeryturami, w szczególności w skrajnych przypadkach wysokość jednorazowego świadczenia pieniężnego może przewyższać skumulowaną wysokość emerytur, które już otrzymał i ewentualnie otrzyma w przyszłości taki emeryt. Emerytury niższe niż minimalna zostały przewidziane dla ubezpieczonych, których kapitał emerytalny jest niższy niż wymagany do ustalenia emerytury minimalnej, a nie mogą wykazać się minimalnym stażem ubezpieczeniowym (wtedy obowiązuje gwarancja minimalnej emerytury pomimo braku wymaganego kapitału). W związku z powyższym wydaje się, że projektodawca nie odwołał się w tym wypadku do idei świadczeń ubezpieczeniowych, które przysługują w związku z wpłaconą składką ubezpieczeniową i ewentualnie ustalonym stażem ubezpieczeniowym. Jednak przyznanie takiego świadczenia w stosunku do grupy emerytów uzyskujących najniższe emerytury niewątpliwie odpowiada założeniom ustawy.

Podsumowanie

Analizowany projekt przewiduje wprowadzenie jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w 2019 r. Celem jednorazowego świadczenia pieniężnego, obok pomocy dla emerytów i rencistów, ma być w szczególności zmniejszenie różnic dochodowych w społeczeństwie.

Krąg osób uprawnionych wskazanych w projekcie ustawy obejmuje różne grupy świadczeniobiorców i jest szerszy niż wymieniony w tytule ustawy, w którym mowa tylko o emerytach i rencistach. Powyższe wskazuje, że ukształtowanie zakresu podmiotowego ustawy nie zostało oparte na jednolitym kryterium – statusu emeryta lub rencisty.

Uprawnienie do jednorazowego świadczenia pieniężnego dla wszystkich emerytów bez względu na wysokość ich indywidualnej emerytury stanowi bardzo korzystne rozwiązanie dla osób o niższych świadczeniach, ponieważ przyznane świadczenie nie odzwierciedla formuły wymiaru emerytury, przede wszystkim nie odwołuje się do kryterium wkładu ubezpieczonego do systemu, oddającego ubezpieczeniowy charakter tego świadczenia.