

Warszawa, dnia 11 lipca 2025 r.

BEOS-WP-670/25

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-461/25 w sprawie
dodatkowego obciążenia składką na ubezpieczenie emerytalne osób
bezdziетnych powyżej trzydziestego roku życia oraz zwiększenia składek
opłacanych przez małżonków powyżej trzydziestego roku życia posiadających
jedno dziecko

I. Treść i cel petycji

W petycji zwrócono się z żądaniem zmiany przepisów dotyczących wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne. Zaproponowano „wprowadzenie regulacji w systemie ubezpieczeń emerytalnych, które uwzględniałyby konieczność dodatkowego obciążenia składką na ubezpieczenie emerytalne potrącaną z wynagrodzenia brutto dla osób bezdzietnych po ukończeniu 30. roku życia oraz umiarkowanego zwiększenia składek dla małżeństw z jednym dzieckiem również będących w tym wieku. Proponowane rozwiązanie zakłada:

- nałożenie podwójnej składki emerytalnej na osoby, które nie posiadają dzieci,
- nałożenie składki wyższej o 50% na małżeństwa posiadające tylko jedno dziecko,

z możliwością zwolnienia z tych dodatkowych obciążeń osób, które przedstawiają dokument medyczny potwierdzający bezpłodność, bądź gdy nastąpiła śmierć narodzonego dziecka”.

W uzasadnieniu do petycji wskazano, że system emerytalny opiera się na zastępowalności pokoleń, a osoby bezdzietne, nie przyczyniając się do przyszłego wzrostu liczby „składkowiczów”, w sposób naturalny obciążają system. W opinii Autora petycji wprowadzenie podwyższonej składki mogłoby przynieść istotne korzyści finansowe dla systemu emerytalnego. Ponadto wprowadzenie takiego dodatkowego obciążenia finansowego mogłoby pośrednio skłaniać do posiadania większej liczby dzieci. Autor petycji wskazuje, że osoby posiadające więcej niż jedno dziecko ponoszą znaczące koszty ich wychowania i edukacji. Osoby bezdzietne, nieponoszące takich kosztów, mogłyby partycypować w systemie w sposób bardziej sprawiedliwy, płacąc wyższe składki.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Propozycja zawarta w petycji przewiduje wprowadzenie w systemie ubezpieczeń emerytalnych regulacji, które uwzględniałyby konieczność dodatkowego obciążenia składką na ubezpieczenie emerytalne osób bezdzietnych po ukończeniu 30. roku życia oraz umiarkowanego zwiększenia składek opłacanych przez małżonków również będących w tym wieku, posiadających jedno dziecko. Propozycja ta powinna być oceniana w świetle stosowanego w systemie ubezpieczeń

społecznych sposobu finansowania świadczeń i ustalania ich wysokości oraz zasad systemu ubezpieczeń społecznych.

Ubezpieczenie emerytalne w polskim systemie ubezpieczeń społecznych finansowane jest przede wszystkim metodą repartycyjną (w niewielkim zakresie dla członków otwartych funduszy emerytalnych jest ono finansowane metodą kapitałową). System repartycyjny stanowiący narzędzie redystrybucji międzypokoleniowej opiera się na umowie społecznej, polegającej na tym, że obecne pokolenie pracujących musi ponieść zobowiązania wobec aktualnych świadczeniobiorców w związku z realizacją umowy, którą oni wcześniej wypełniali¹. W świetle tej zasady osoby bezdzietne wypełniają zobowiązanie w ramach przedmiotowej umowy społecznej opłacając składki na ubezpieczenie społeczne z bieżących przychodów. Nie można się zgodzić z tezą, że osoby, które w wieku 30 lat nie posiadają dzieci „w sposób naturalny obciążają system”, ponieważ instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń emerytalnych realizuje je co do zasady dopiero po ukończeniu przez ubezpieczonych wieku emerytalnego. Natomiast uwzględnianie długoterminowych konsekwencji nieposiadania dzieci przez konkretnego ubezpieczonego w określonym wieku wydaje się wykraczać poza ramy wspomnianej wyżej umowy międzypokoleniowej.

Funkcjonujący w Polsce system ubezpieczeń społecznych oparty został na określonych zasadach, które mają zastosowanie m.in. do sposobu ustalania składki ubezpieczeniowej. Jedną z podstawowych reguł ubezpieczeń społecznych jest wskazana w art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm., dalej: „u.s.u.s.”) zasada równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zgodnie z art. 2a ust. 2 u.s.u.s. zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie „stan cywilny” odnosi się w istocie tylko do pozostawania w stanie wolnym lub w związku małżeńskim, a stan rodzinny ubezpieczonego dotyczy liczebności osób związanych nie tylko więzami pokrewieństwa i powinowactwa, ale także prawnymi (adopcja) oraz faktycznymi (przyjęcie na wychowanie i utrzymanie)².

¹ I. Jędrasik – Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 33.

² B. Wagner, *Równość w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] *Prawo pracy u progu XXI wieku, Stare problemy i wyzwania współczesności. Materiały z XIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa*

W świetle powyższej zasady realizacja postulatu zawartego w petycji przewidującego zwiększenie wysokości składki ze względu na stan rodzinny (posiadanie lub nieposiadanie dzieci przez ubezpieczonych w określonym wieku) prowadziłaby do zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych ze względu na przedmiotowe kryterium, co oznaczałoby naruszenie zasady równości w rozumieniu art. 2a ust. 1 u.s.u.s.

Ponadto w polskim systemie ubezpieczenia społecznego uwzględniana jest również zasada sprawiedliwości społecznej. W doktrynie przyjęto, że podstawową formułą sprawiedliwości w ubezpieczeniach emerytalno – rentowych jest „reguła każdemu według pracy”. Na podstawie kryterium pracy jako podstawowego źródła utrzymania określana jest wysokość obciążeń w systemie (wysokość składki), jak i wysokość świadczeń³. W obecnie określonym katalogu tytułów do ubezpieczenia przychód będący podstawą wymiaru składki nie jest uzyskiwany jedynie z wykonywania pracy. Ponadto zasada ta nie znajduje zastosowania w odniesieniu do wszystkich tytułów ubezpieczeniowych, ponieważ w przypadku niektórych tytułów podstawą wymiaru składki nie jest przychód ubezpieczonego. Pomimo tych odrębności należałoby uznać, że wejście w życie propozycji zawartej w petycji naruszałoby wymienioną zasadę sprawiedliwości społecznej, ponieważ wysokość składki nie byłaby jedynie bezpośrednią pochodną przychodów osiągniętych z pracy, a byłaby w istotnej części określana na podstawie innego kryterium.

Podkreślić należy, że w powszechnym ubezpieczeniu emerytalnym wysokość emerytury zależy bezpośrednio od wysokości opłaconej składki. W związku z powyższym przyjęcie propozycji zawartej w petycji polegającej na zwiększeniu wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne osób bezdzietnych po ukończeniu 30. roku życia oraz umiarkowanego zwiększenia składek opłacanych przez małżonków z jednym dzieckiem prowadziłoby do istotnego zwiększenia wysokości wypłacanych tym osobom w przyszłości świadczeń emerytalnych, które finansowane byłyby ze składek przyszłych, mniej licznych pokoleń. Ponadto w systemie emerytalnym wprowadzono instrument ograniczający wysokość składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe - maksymalną podstawę wymiaru składek. Jest to limit

Pracy, Białystok 2001, s. 66-67; też - B. Wagner, *Zasada równego traktowania*, [w:] B. Wagner, A. Malaka (red.), *Ubezpieczenia chorobowe*, Iwonicz-Zdrój 2010, s. 17-18.

³ K. Ślęzak, *Zasady prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] A. Wypych – Żywicka (red.), *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych, Część ogólna*, Warszawa 2020, s. 515.

przychodów, po osiągnięciu którego nie jest odprowadzana składka na powyższe ubezpieczenia. Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć kwoty trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy⁴. W związku z powyższym nawet po wprowadzeniu przedmiotowej propozycji osoby bezdzietne lub posiadające jedno dziecko osiągające wysokie przychody nie będą płaciły wyższych składek niż obecnie, a jedynie szybciej osiągną przewidziany przez ustawodawcę limit.

Sformułowana w petycji propozycja zwiększenia wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne budzi wątpliwości w zakresie zaproponowanego zakresu podmiotowego. Przewidziano bowiem, że obowiązek opłacania podwyższonej składki spoczywałby na osobach bezdzietnych po ukończeniu 30. roku życia oraz na małżonkach również będących w tym wieku, posiadających jedno dziecko. Przewidziano możliwość zwolnienia z tych dodatkowych obciążeń osób, które przedstawią dokument medyczny potwierdzający bezpłodność. Należy wskazać, że znacząca liczba dzieci rodzi się w Polsce obecnie w związkach pozamałżeńskich. W związku z powyższym przyjęcie takiej regulacji oznaczałoby, że osoby niepozostające w związku małżeńskim i posiadające jedno dziecko nie byłyby objęte obowiązkiem opłacania podwyższonych składek, a rodzice w związku małżeńskim już tak. Wydaje się, że takie zróżnicowanie nie ma uzasadnienia merytorycznego, ponieważ kryterium wskazanym w petycji miałoby być posiadanie dzieci, a nie pozostawanie w związku małżeńskim. Ponadto w petycji nie doprecyzowano kwestii zwolnienia z tych dodatkowych obciążeń osób, które przedstawią dokument medyczny potwierdzający bezpłodność. Regulacja w tym zakresie powinna określać, czy dokument potwierdzający bezpłodność będzie zwalniał z obowiązku opłacania podwyższonych składek tylko danego ubezpieczonego, czy również jego małżonka. Ponadto należałoby wskazać, jak w tej kwestii byłiby traktowani partnerzy osoby bezpłodnej.

W świetle powyższych argumentów należy uznać, że wprowadzenie propozycji zawartej w petycji nie znajduje uzasadnienia w świetle zasad i rozwiązań systemowych obowiązujących obecnie w ubezpieczeniu emerytalnym.

⁴ I. Jędrasik – Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 43.

V. Podsumowanie

W petycji nr BKSP-155-X-461/25 w sprawie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne zaproponowano wprowadzenie regulacji w systemie ubezpieczeń emerytalnych, które uwzględniałyby konieczność dodatkowego obciążenia składką na ubezpieczenie emerytalne potrącaną z wynagrodzenia brutto osób bezdzietnych po ukończeniu 30. roku życia oraz umiarkowanego zwiększenia składek opłacanych przez małżonków po ukończeniu 30. roku życia i posiadających jedno dziecko. Wprowadzenie zaproponowanych zmian budzi poważne wątpliwości w świetle stosowanego w systemie ubezpieczeń społecznych sposobu finansowania świadczeń i ustalania ich wysokości oraz zasad systemu ubezpieczeń społecznych. W szczególności naruszałoby zasadę równości w rozumieniu art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

W związku z powyższym należy rekomendować nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski
/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: petycja, ubezpieczenie społeczne
Weryfikacja: Beata Bińkowska