

**MINISTERSTWO
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**
Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-I.055.3.2022.RM

Warszawa, 21 października 2022 r.

Dotyczy: odpowiedź na petycję

Szanowna Pani,

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 zawierającą postulat stosowania waloryzacji procentowej dla średniej emerytury w celu uzyskania kwoty, o którą będą zwiększane wszystkie emerytury i renty, tj. wprowadzenie waloryzacji kwotowej świadczeń, Departament Ubezpieczeń Społecznych uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Na wstępie należy podkreślić, że wysokość świadczenia emerytalno-rentowego, co do zasady, jako miara udziału ubezpieczonego w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), uzależniona jest od liczby lat pracy oraz od wysokości osiąganego wynagrodzenia w trakcie aktywności zawodowej. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów FUS, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty. Pozwala to na zachowanie adekwatności świadczeń w stosunku do odprowadzanych składek. Zasada wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek, jako założenie systemu ubezpieczeń społecznych, określa w sposób ogólny ustawowe reguły ustalania wysokości świadczeń i podlega konstytucyjnej ochronie.

Prawo do emerytury i renty obejmuje prawo do waloryzacji, czyli zwiększania nominalnej wysokości świadczeń z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją. Zakres ochrony realnej wartości świadczeń określają zasady waloryzacji, które powinny z jednej strony odzwierciedlać oczekiwania emerytów i rencistów, z drugiej zaś uwzględniać finansowe możliwości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa, będącego gwarantem jego wypłacalności.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych jest jednym z głównych zadań realizowanych w ramach polityki społecznej państwa. Stanowi ona element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania wszystkich świadczeń na poziomie ich realnej wartości. Trybunału Konstytucyjnego w swoich orzeczeniach niejednokrotnie podkreślał, że

w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości emerytur i rent, zaś formuła i częstotliwość przeprowadzenia waloryzacji mogą być modyfikowane pod warunkiem, że nie stanowi to naruszenia prawa emerytów i rencistów do zachowania realnej wartości przysługujących im świadczeń.

Z ekonomicznego punktu widzenia waloryzacja jest wynikiem spadku siły nabywczej pieniądza spowodowanym głównie przez inflację i ma na celu urealnienie wartości wypłacanych świadczeń w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, dostosowując - w sposób ciągły - wartość wypłacanych świadczeń do zmian cen. Jednocześnie w sytuacji trwałego wzrostu gospodarczego uzasadnione jest zwiększanie wskaźnika waloryzacji o część realnego wzrostu wynagrodzeń.

Należy przy tym podkreślić, że mechanizm waloryzacji nie jest i nie może być mechanizmem wyrównywania poziomu świadczeń, tak jak system ubezpieczeniowy nie jest systemem pomocy społecznej.

Obecnie obowiązujące zasady waloryzacji świadczeń określa ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.), zgodnie z którą waloryzacja przeprowadzana jest przy zastosowaniu procentowego wskaźnika waloryzacji, który odpowiada średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zwiększenie wskaźnika waloryzacji o co najmniej 20% realnego wzrostu płac jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, przeprowadzanych w czerwcu.

Mechanizm waloryzacji odzwierciedlający wzrost kosztów utrzymania, zapewnia zachowanie realnej wartości wszystkich świadczeń, a także decyduje o udziale populacji osób już nieaktywnych zawodowo we wzroście gospodarczym, a tym samym wzroście poziomu życia całego społeczeństwa.

Dodania wymaga, że sprawa waloryzacji świadczeń jest jedną z bardziej drażliwych i szeroko komentowanych kwestii, co wynika z niemożności zaspokojenia oczekiwań wszystkich świadczeniobiorców zgłaszających w tej mierze szereg, często wzajemnie wykluczających się wniosków.

Istota postulatu zawartego w przedłożonej petycji sprowadza się do stałego stosowania waloryzacji kwotowej świadczeń, tj. podnoszenia wysokości wszystkich świadczeń o jednakową kwotę, uzyskaną w wyniku zastosowania waloryzacji procentowej do „średniej emerytury”. Uzasadnieniem zaproponowanego w petycji sposobu przeprowadzania waloryzacji jest to, że waloryzacja będzie bardziej sprawiedliwa społecznie, zrekompensuje wzrost cen w jednakowym stopniu dla wszystkich i zachowa pierwotną proporcję przyznanych rent i emerytur.

Zdaniem Departamentu, postulat ten budzi szereg wątpliwości.

Przede wszystkim, nie jest określone pojęcie „średniej emerytury”, która ma być podstawą do obliczenia jednolitej kwoty podwyżki dla wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych. Czy chodzi

tu o przeciętną emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy np. spoza rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, tj. także z systemu zaopatrzeniowego. Nie jest też wyjaśnione dlaczego ma to dotyczyć jedynie „średniej emerytury” z pominięciem rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych, a także z jakiego okresu ma być „średnia emerytura”, co nie jest bez znaczenia dla wysokości kwoty waloryzacji.

Pomyłone zostało także znaczenie pojęcia „relacji”, które z matematycznego punktu widzenia oznacza stosunek dwóch wielkości, a nie ich różnicę. W przypadku zastosowania jednakowej kwoty dla podnoszenia wysokości świadczeń zachowana zostanie różnica ich wysokości, jednakże relacja wyższego świadczenia do niższego ulegnie zmniejszeniu.

Przyjmując, że celem waloryzacji świadczeń jest zachowanie ich realnej wartości, podnoszenie wysokości świadczeń o tę samą kwotę, przy zaproponowanym w petycji sposobie liczenia kwoty waloryzacji, spowodowałoby, że cel ten zostałby zrealizowany jedynie dla świadczeń w wysokości „średniej emerytury”. Dla pozostałych świadczeń następowaloby coraz większe odchylenie od tego celu, przy czym dla świadczeń w wysokości wyższej niż „średnia emerytura” odchylenie byłoby ujemne, a dla świadczeń w wysokości niższej – dodatnie.

Tym samym, przedstawiony w petycji kwotowy sposób waloryzacji świadczeń przede wszystkim nie zapewnia zachowania realnej wartości wszystkich świadczeń, a także nie zachowuje różnic w wysokości świadczeń wynikających z uprzedniego partycypowania ubezpieczonego w dochodach FUS.

Odnosząc się do kwestii kwotowej waloryzacji świadczeń, w sposób generalny, należy wskazać, że waloryzacja kwotowa jakkolwiek oznaczałaby równą podwyżkę w ramach waloryzacji dla wszystkich osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe (abstrahując od sposobu wyliczenia kwoty podwyżki), to jej stosowanie w krótkim czasie doprowadziłoby do spłaszczenia wysokości świadczeń, a więc do sytuacji, w której długość okresu opłacania składki na ubezpieczenie społeczne, jak również jej wysokość, miałyby symboliczny związek z wysokością emerytury.

Kwotowa waloryzacja świadczeń została przeprowadzona w 2012 r. Jej zastosowanie poddane zostało ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. (Sygn. akt K 9/12), orzekł o zgodności ustawy wprowadzającej waloryzację kwotową w 2012 r. z Konstytucją RP, zastrzegając jednocześnie, że za taką można ją uznać biorąc pod uwagę jej incydentalność oraz fakt, że jej wprowadzenie było elementem szerszego programu równoważenia finansów publicznych i solidaryzmu społecznego. Kwestię epizodyczności i incydentalności tego typu rozwiązania Trybunał Konstytucyjny podkreślił kilkakrotnie. Należy dodać, że w samym Trybunale Konstytucyjnym zdania co do zgodności waloryzacji kwotowej z ustawą zasadniczą były podzielone. Zdanie odrębne tak do samego wyroku, jak i do jego uzasadnienia zgłosiło sześciu sędziów Trybunału.

Z tego też względu wprowadzenie waloryzacji kwotowej poprzez zmianę przepisów ustawowych, jak to miało miejsce w 2012 r., i jak Pani proponuje w przedstawionej petycji, mogłoby prowadzić

do zaistnienia ryzyka zakwestionowania tych przepisów, jako rozwiązania sprzecznego z Konstytucją RP.

Niemniej jednak należy wskazać, że w zakresie podwyższania świadczeń w ramach waloryzacji rząd zawsze reaguje adekwatnie do sytuacji, podejmując decyzje nakierowane na pomoc najuboższym świadczeniobiorcom. Świadczą o tym m. in. wprowadzane zmiany w zasadach waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Dla przykładu, w 2019 i 2020 r. wprowadzono korzystną dla emerytów i rencistów pobierających niższe świadczenia waloryzację kwotowo - procentową. Natomiast w 2022 r. wskaźnik waloryzacji emerytur i rent został podwyższony ze 105,7% do 107,0% (poprzez zwiększenie udziału realnego wzrostu wynagrodzeń we wskaźniku waloryzacji).

Również w 2023 r. proponuje się modyfikację obecnie obowiązujących zasad waloryzacji. W Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten zakłada przeprowadzenie waloryzacji kwotowo-procentowej, polegającej - co do zasady - na podwyższeniu emerytur i rent ustawowym wskaźnikiem waloryzacji, przy zapewnieniu minimalnej gwarantowanej podwyżki świadczenia na poziomie 250 zł.

Ten sposób waloryzacji zapewni co najmniej realny wzrost wszystkich świadczeń, gwarantując dodatkowo wyższe podwyżki waloryzacyjne w odniesieniu do niższych świadczeń.

Obecnie prognozowany na 2023 r. wskaźnik waloryzacji świadczeń kształtuje się na poziomie 113,8%. Jego wysokość będzie znana w połowie lutego 2023 r. po podaniu przez Prezesa GUS rzeczywistych wskaźników inflacji i wzrostu wynagrodzeń w 2022 r.

Przedmiotowy projekt ustawy został w dniu 18 października 2023 r. przyjęty przez Radę Ministrów. Kolejnym etapem będzie procedowanie dokumentu w Parlamencie RP, który podejmie ostateczną decyzję co do kształtu ustawy. Projekt dostępny jest na stronie Rządowego Centrum Legislacji (UD449).

Przedstawiając wyjaśnienia w zakresie waloryzacji świadczeń, Departament chciałby dodatkowo nadmienić, że pomoc emerytom i rencistom jest jednym z głównych zadań rządu realizowanych w ramach polityki społecznej państwa. Przede wszystkim od 2020 r. wprowadzono coroczną wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego - tzw. 13. emerytury¹, która wypłacana jest wszystkim emerytom i rencistom w wysokości najniższej emerytury. Z kolei w 2022 r., z uwagi na wzrost cen, rząd podjął decyzję o wypłacie tzw. 14 emerytury². Szczególne znaczenie mają także zmiany wprowadzone programem Polski Ład, wpływające na wysokość pobieranego lub przyszłego świadczenia emerytalno-rentowego, w szczególności podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł, co oznacza dla emerytów i

¹ ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1808, z późn. zm.)

² ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 roku dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 1358).

rencistów pobierających świadczenia do 2500 zł miesięcznie, emeryturę lub rentę wolną od podatku dochodowego od osób fizycznych. W ramach reformy systemu podatkowego, od 1 lipca 2022 r. nastąpiło także zmniejszenie podatku dochodowego z 17% do 12%.

Pouczenie

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

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska

Zastępca Dyrektora

Departamentu Ubezpieczeń Społecznych

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/