



**MINISTERSTWO  
RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**  
PODSEKRETARZ STANU  
*Marcin Zieleniecki*  
DUS.I.053.440.2017.MS

Warszawa, dnia 10 stycznia 2018 r.

### **Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji**

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1123) zawiadamia, że Pana petycja wskazująca, że „podnoszenie procentowe rent i emerytur jest niesprawiedliwe społecznie”, została rozpatrzona negatywnie.

### **Uzasadnienie**

Petycja wpłynęła do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 6 listopada 2017 r. Zawiera wskazanie, że podnoszenie procentowe rent i emerytur jest niesprawiedliwe społecznie. Inflacja jest dla wszystkich jednakowa. Autor proponuje, aby dokonywać kwotową, a nie procentową waloryzację świadczeń wskazując, że „gdyby waloryzacja była kwotowa, Państwa nic by to nie kosztowało, my biedni pójdziemy zaraz wydać te pieniądze, bo i tak ciężko wyżyć za taką rentę jak na wszystko brakuje.”.

Przechodząc do rozpatrzenia przedmiotowej petycji na wstępie należy wskazać, że celem systemu ubezpieczeń społecznych jest urzeczywistnienie zawartego w Konstytucji RP prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy

lub osiągnięcia wieku emerytalnego. System emerytalny oparty jest na określonych zasadach. Przede wszystkim ideą tego systemu jest zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej w postaci świadczeń pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) z tytułu niezdolności do pracy z powodu wieku, niepełnosprawności, choroby lub macierzyństwa oraz renta rodzinna w przypadku śmierci współmałżonka lub rodzica - w zamian za opłacaną składkę ubezpieczeniową.

Wysokość świadczenia emerytalno-rentowego jest natomiast miarą udziału ubezpieczonego w dochodach FUS, która uzależniona jest od liczby lat pracy (lata składkowe i nieskładkowe) 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. Tym samym im wyższy wkład ubezpieczonego w system ubezpieczeń społecznych tym wyższe otrzymywane świadczenie z tym, że w przypadku osób poszkodowanych przez los, niezdolnych do pracy, wysokość rent chroniona jest dodatkowo przez elementy socjalne, takie jak lata hipotetyczne oraz gwarancję wypłaty świadczenia w wysokości minimalnej.

System ubezpieczeniowy oznacza, że każdy powinien otrzymywać emeryturę stosownie do kwoty składek odprowadzonych na fundusz emerytalny, co pozwala 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.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych, do której odnosi się w petycji zainteresowany, stanowi ważny element konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych oraz prawa do emerytury.

Waloryzację przeprowadza się zarówno z racji ekonomicznych, jak i społecznych. Ekonomicznym celem waloryzacji jest przede wszystkim utrzymanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych, a tym samym zapobieganie obniżaniu poziomu materialnego życia emerytów i rencistów w warunkach inflacji. Społecznym celem waloryzacji jest natomiast zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu emerytów i rencistów oraz wzmacnianie solidarności społecznej.

Waloryzowanie świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1



Konstytucji RP. Oznacza to konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie ich wartości realnej.

Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego Konstytucja RP powierza ustawodawcy i dlatego też ma on znaczną swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacji. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów ekonomicznego rozwoju kraju.

Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, jednak sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość.

Problem waloryzacji świadczeń jest jednym z bardziej drażliwych i szeroko komentowanych. Wynika to z niemożności zaspokojenia oczekiwań wszystkich świadczeniobiorców zgłaszających w tej kwestii szereg, często wzajemnie wykluczających się wniosków. O wadze tego zagadnienia najlepiej świadczy fakt, że na przestrzeni lat wielokrotnie zmieniano zarówno zasady waloryzacji, jak i mechanizm jej przeprowadzania, starając się znaleźć jak najlepsze dla ogółu społeczeństwa rozwiązanie. Wybór metody waloryzacji świadczeń (płacowa, cenowa czy mieszana) i częstość jej przeprowadzania determinuje przede wszystkim sytuacja społeczna i ekonomiczna kraju.

Według aktualnego stanu prawnego uregulowanego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383, z późn. zm.), emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od dnia 1 marca. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji kwota świadczenia nie może ulec obniżeniu.

Coroczna 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 o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, jest przedmiotem corocznych negocjacji, w ramach Rady Dialogu Społecznego (RDS), przeprowadzanych w czerwcu, w roku poprzedzającym waloryzację.



Tak ukształtowany mechanizm waloryzacji służy zagwarantowaniu świadczeniobiorcy realnej wartości uzyskiwanej przez niego emerytury. Dodatkowo metoda ustalania wskaźnika waloryzacji służy nie tylko zachowaniu siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania, ale przez zwiększenie wskaźnika waloryzacji o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym umożliwia emerytom i rencistom udział we wzroście gospodarczym kraju.

W ostatnich latach wielokrotnie wprowadzane były zmiany w zakresie waloryzacji świadczeń. Przeprowadzana była waloryzacja procentowa, kwotowa, procentowo-kwotowa lub były przyznawane dodatki do emerytur i rent. Oznacza to, że wciąż poszukiwane są optymalne w danym czasie mechanizmy waloryzacji, uwzględniające z jednej strony potrzeby socjalne świadczeniobiorców, a z drugiej bieżącą sytuację gospodarczą, stan budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych dotyczy dość elastycznego systemu i zmiany w nim wprowadzane zawsze wynikają z sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, stanu budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych.

Podkreślenia wymaga, że od 2008 r., waloryzacja świadczeń przeprowadzana jest corocznie, co niewątpliwie ma wpływ na poprawę sytuacji emerytów i rencistów, powodując realny wzrost wartości ich świadczeń.

Należy wskazać, że waloryzacja kwotowa przeprowadzona została w 2012 r. W intencji Rady Ministrów, w obliczu spowolnienia gospodarczego w Polsce, niekorzystnych trendów demograficznych oraz rozwarstwienia pobieranych świadczeń, kwotowa waloryzacja świadczeń miała na celu zaoferowanie najwyższego wzrostu emerytur i rent osobom pobierającym najniższe świadczenia. Przy zastosowaniu waloryzacji procentowej wzrost najniższych emerytur i rent byłby niewysoki, postrzegany jako niewystarczający, wobec subiektywnego odczucia znacznego wzrostu kosztów utrzymania w 2011 r., zwłaszcza przez biedniejsze grupy emerytów i rencistów.

Przejęciowa zmiana zasad waloryzacji z procentowej na kwotową polegała na wprowadzeniu w miejsce waloryzacji przeprowadzonej wskaźnikiem procentowym, podwyżki kwotowej, jednakowej dla wszystkich świadczeniobiorców (71 zł).

Uznając, że wszyscy powinniśmy ponosić koszty kryzysu gospodarczego przyjęto jednocześnie, że stosunkowo najmniej tymi kosztami powinni być obciążeni najubożsi świadczeniobiorcy. Waloryzacja kwotowa miała zminimalizować negatywne skutki trudnej



sytuacji gospodarczej i pozwolić najuboższym osobom na przejście przez ciężki czas 2012 r. stosunkowo bezpiecznie.

W wyniku zastosowania waloryzacji kwotowej, kwoty najniższych gwarantowanych świadczeń od marca 2012 r. wzrosły o ponad 9% zamiast planowanej podwyżki na poziomie 4,8% (o ok. 35 zł). Należy zaznaczyć, że przejściowa metoda waloryzacji wynikała zarówno z chęci ochrony osób z najniższymi świadczeniami, jak i z faktu, że w budżecie państwa nie było wolnych środków, które można było przeznaczyć na działania osłonowe skierowane dla ochrony najuboższych.

Zastosowanie w 2012 r. waloryzacji kwotowej, poddane zostało ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, 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 (wprowadza na ściśle określony okres odstępstwo od dotychczas obowiązujących zasad waloryzowania świadczeń) 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.

Kontrolując zgodność regulacji incydentalnej z Konstytucją RP, Trybunał brał pod uwagę, czy czasowe odstępstwo od obowiązujących zasad:

- 1) było usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami,
- 2) stanowiło najmniej uciążliwy środek do osiągnięcia zamierzonego celu,
- 3) znajdowało uzasadnienie ze względu na zasady, normy i wartości konstytucyjne.

Dogłębna analiza powyższych zagadnień - wyrażona w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego - pozwoliła Trybunałowi uznać waloryzację kwotową przeprowadzoną w 2012 r. za zgodną z Konstytucją - jednak pod warunkiem jej incydentalności.

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



Odnosząc się do podniesionej w petycji kwestii wprowadzenia waloryzacji kwotowej zamiast waloryzacji procentowej, należy ponownie podkreślić, że system ubezpieczeń społecznych opiera się na określonych zasadach. Wysokość świadczenia emerytalno-rentowego jest adekwatna do udziału ubezpieczonego w tworzeniu dochodów ubezpieczeń społecznych. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów FUS, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty, co pozwala na zachowanie adekwatności świadczeń w stosunku do odprowadzanych składek. Zasada wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek, podlega konstytucyjnej ochronie.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie twierdził, że w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości emerytur i rent. Prawo do emerytury i renty obejmuje więc także prawo do waloryzacji, czyli zwiększania nominalnej wysokości świadczeń, z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją. Waloryzacja procentowa odzwierciedlająca wzrost kosztów utrzymania stanowi zatem w tej mierze niezbędne minimum sprawiedliwego podziału dochodów między pokoleniami. Jest rozwiązaniem powodującym zachowanie realnej wartości wszystkich świadczeń. Warunku tego nie spełniłaby waloryzacja kwotowa (każdemu taka sama kwota podwyżki waloryzacyjnej). Sytuacja taka miała miejsce w 2012 r., kiedy pomimo kwoty waloryzacji na poziomie 71 zł, nie wszystkie świadczenia wzrosły realnie. Wprowadzenie tej formy waloryzacji zmierzałoby do ochrony jedynie najuboższych obywateli naszego kraju.


Ponadto, cykliczne stosowanie waloryzacji kwotowej, w krótkim czasie, doprowadziłoby do spłaszczenia świadczeń emerytalno-rentowych, a więc do sytuacji, w której długość okresu opłacania składki na ubezpieczenie społeczne, jak również jej wysokość, miałyby symboliczny związek z wysokością emerytury lub renty. Przepis, który spłaszczałby świadczenia w stosunku do osób, które opłacały odpowiednio wysoką składkę, kolidowałby z zasadą wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek oraz z zasadą ochrony praw nabytych.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że rozwiązanie polegające na wprowadzeniu stałego mechanizmu waloryzacji kwotowej, stałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami ubezpieczeń społecznych.

### **Pouczenie**

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

PODSEKRETARZ STANU

  
Marcin Zieleniecki