



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, dn. 16 listopada 2004 r.

36650

RPO-488390-III/04/LN

Pan  
Krzysztof Pater  
Minister Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 191, poz. 1954) dokonano kolejnej zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent. Była to trzecia modyfikacja uregulowań prawnych w zakresie waloryzacji emerytur i rent od wejścia w życie z dniem 1 stycznia nowego systemu emerytalno-rentowego, ukształtowanego przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118).

W tekście pierwotnym ustawy sformułowano w art. 88 ust. 1 główny cel waloryzacji, a mianowicie zachowanie przez emerytury i renty co najmniej realnej ich wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Wprowadzenie tej regulacji było zapewne podyktowane koniecznością uwzględnienia wielokrotnie prezentowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, zwłaszcza sformułowanego w orzeczeniach z 20 listopada 1995 r., K 23/95, OTK ZU 1995, poz. 14, z 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996, poz. 32 i z 15 października 1997 r., K 11/97, OTK ZU 1997, poz. 39. W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentował pogląd, że prawo do emerytury i renty obejmuje także prawo do jej waloryzacji, a konstytucyjna dyrektywa rozwoju ubezpieczeń społecznych nie wyklucza zmian uprawnień, przewidzianych we wcześniejszych ustawach, pod warunkiem zachowania istoty uprawnień. Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że przysługująca ustawodawcy swoboda stanowienia praw o charakterze socjalnym i ekonomicznym podlega - w płaszczyźnie materialnej - ograniczeniom wynikającym z

zakazu przekreślania istoty tych praw, w tym prawa do (zwaloryzowanej) emerytury i renty. Dalsze ograniczenia wynikają z nakazu dochowania zasad prawidłowej legislacji, a więc zakazu retroaktywności, nakazu ustanowienia "odpowiedniej" *vacatio legis* i należytego formułowania przepisów przejściowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w treści każdego z konstytucyjnych praw i wolności zawierają się pewne elementy podstawowe, istnienie których jest konieczną przesłanką zachowania przez te prawa lub wolności ich konstytucyjnej tożsamości. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stwierdzał, że istota prawa do waloryzacji emerytur i rent polega na zapewnieniu tym świadczeniom zachowania realnej wartości.

Już pod rządami obecnej Konstytucji - w wyrokach z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100, z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165, z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 107 i z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 214 - Trybunał Konstytucyjny potwierdzał wcześniejsze stanowisko, iż prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to w szczególności, że musi istnieć mechanizm utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji. Nie oznacza to jednak, że waloryzacja musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Zarówno bowiem z art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (który powierza ustawie określenie "zakresu i form zabezpieczenia społecznego"), jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli, wynika pozostawienie parlamentowi znacznego stopnia swobody w kształtowaniu mechanizmu waloryzacji. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 498) zmieniono art. 88 ust. 1 ustawy w ten sposób, że zrezygnowano z określenia celu waloryzacji, jakim było zachowanie przez emerytury i renty co najmniej realnej ich wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przepisy tej ustawy wprowadziły także ważną zmianę w zasadach ustalania kwoty bazowej. W wyniku przyjęcia do podstawy obliczenia kwoty bazowej wynagrodzenia z całego roku kalendarzowego poprzedzającego waloryzację, a nie czwartego kwartału takiego roku, zmiana ta okazała się niekorzystna dla nowych świadczeniobiorców, gdyż spowodowała

zmniejszenie kwoty bazowej obowiązującej od 1 marca 2004 r. z 1862,62 zł do 1829,24 zł, czyli o 33,38 zł.

Następnie przepisami powołanej wyżej ustawy z dnia 16 lipca br. wprowadzono okresową waloryzację emerytur i rent od dnia 1 marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja, wynosi co najmniej 105,0%. Przy czym, jeżeli w ciągu kolejnych trzech lat wzrost cen nie osiągnąłby tej wartości, waloryzacja byłaby przeprowadzona przy niższym wskaźniku.

Przeprowadzone zmiany w prawie do waloryzacji emerytur i rent stały się przedmiotem licznych skarg, kierowanych do mnie w ostatnim czasie przez emerytów i rencistów i ich organizacje przedstawicielskie. Jest oczywiste, że nowe zasady waloryzowania emerytur i rent oznaczają będą niższe podwyżki świadczeń nawet o kilkadziesiąt złotych miesięcznie w niektórych latach. Wobec braku ustawowej gwarancji, że celem waloryzacji jest zachowanie realnej wartości świadczeń mogą powstać uzasadnione - w moim przekonaniu - wątpliwości, czy przeprowadzona zmiana zasad waloryzacji pozostaje w zgodzie z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do waloryzacji emerytury lub renty, mającej na celu zachowanie realnej wartości świadczenia.

Ponadto w skargach podnoszony jest problem odejścia od sformułowanej w przepisach ustawy zasady, że wskaźnik waloryzacji obejmował nie tylko wskaźnik wzrostu cen, ale był także powiększany o co najmniej 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w poprzednim roku kalendarzowym. Niewątpliwie wprowadzenie w to miejsce jedynie możliwości ustalenia w ustawie budżetowej dodatkowego wskaźnika waloryzacji może w praktyce oznaczać, że emerytury i renty podwyższane będą z uwzględnieniem jedynie wskaźnika cen, co w perspektywie doprowadzi do pogorszenia relacji przeciętnych świadczeń w stosunku do wynagrodzeń i oznaczać będzie odsunięcie emerytów i rencistów od udziału w korzyściach, wynikających ze wzrostu gospodarczego.

Zasady waloryzacji, będąc parametrem wyznaczającym zasady podziału wytworzonego dochodu, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji polityki dochodowej społeczeństwa. Powszechnie przyjmuje się, że waloryzacja odzwierciedlająca wzrost kosztów utrzymania stanowi niezbędne minimum sprawiedliwego podziału dochodów między pokoleniami. Wprowadzenie zasadniczych zmian w zasadach waloryzacji świadczeń długoterminowych odbyło się w ramach programu racjonalizacji finansów publicznych, w tym funduszy ubezpieczeń społecznych. Nie może podlegać dyskusji, że w realizacji programu racjonalizacji finansów publicznych powinny uczestniczyć wszystkie grupy społeczne. Jednak w ocenie skarżących skala tego uczestnictwa w odniesieniu do emerytów i rencistów narusza zasady proporcjonalności, powodując równocześnie naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej.

W skargach kwestionowany jest także przyjęty w art. 194a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. sposób stopniowej likwidacji starego portfela. Termin otrzymania emerytury i renty z uwzględnieniem 100 % przeciętnego wynagrodzenia uzależniony został od daty urodzenia świadczeniobiorcy. Przyjęte kryterium powoduje, że osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r. otrzymają emerytury i renty z zastosowaniem 100% przeciętnego wynagrodzenia w roku 2006 w wieku 76 lat, a osoby urodzone po 31 grudnia 1929 r. otrzymają emerytury i renty z zastosowaniem nowej kwoty bazowej w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia dopiero od 1 marca 2010 roku, przy czym dla niektórych nastąpi to dopiero w wieku 80 lat. W ocenie skarżących to rozwiązanie pozostaje w kolizji z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych problemów.

Z wyrazami szacunku

/-/