



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-663368-III/10/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 3. 10. 2011 r.

Biuro Rzecznika
Mura Prac. Senackich
Wpłynęło dn. 3. 10. 2011 r.
nr. 8767 podpis. [signature]

Pani
Grażyna Anna Sztark
Wicemarszałek Senatu

Szanowna Pani Marszałek

W nawiązaniu do mego pisma z dnia 29 sierpnia br., w związku z otrzymanym oświadczeniem złożonym przez Senatorów Grzegorza Wojciechowskiego, Sławomira Sadowskiego i Wojciecha Skurkiewicza na 81. posiedzeniu Senatu w dniu 29 lipca 2011 r. (BPS/DSK-043-3930/11), przedstawiam dodatkowe informacje i wyjaśnienia.

Do Rzecznika wpłynęła odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwestii ograniczenia kwoty emerytury lub renty wraz ze zwiększeniami, która nie może przekroczyć 100% podstawy wymiaru (art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.). Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej funkcjonowanie przepisu określającego górną wysokość emerytury na poziomie 100% podstawy jej wymiaru jest w pełni uzasadnione. W celu zapoznania się z przedstawioną argumentacją przedkładam uprzejmie do wiadomości kopię odpowiedzi Ministra na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie.

W opinii Rzecznika brak jest argumentów, które przemawiałyby za możliwością podważenia konstytucyjności regulacji prawnej, zawartej w art. 86 ust. 1 ustawy emerytalnej. Wprowadzone ograniczenie górnego pułapu wysokości emerytury nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego ani tym bardziej nie wskazuje, że przyjęte rozwiązanie nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego do zabezpieczenia społecznego. Art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (zdanie pierwsze). Zadanie określenia zakresu i form tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy zwykłemu (zdanie drugie). Konstytucja uznaje zatem ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego.

Kwestia, jak dalece ustawodawca zwykły jest w tym zakresie determinowany przez zasady i przepisy konstytucyjne była wielokrotnie przedmiotem anlizy w postępowaniu przed Trybunałem konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Do istoty prawa do emerytury należy zaś zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura w starym systemie emerytalnym jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje wynagrodzenie ze stosunku pracy. Wysokość emerytury nie powinna przewyższać wynagrodzenia pobieranego w okresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu. W klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki; przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc – z konstytucyjnego punktu widzenia – jako nieprawidłowość należy traktować brak

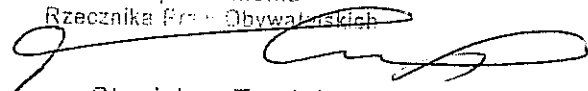
prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112).

Rzecznik otrzymał również wyjaśnienia Oddziału ZUS w Tomaszowie Mazowieckim, w kwestii sprawy rentowej Pani Doroty A [REDACTED] (zam. [REDACTED], [REDACTED]). Z wyjaśnień tych wynika, że decyzją z 9 sierpnia br. odmówiono Pani Dorocie A [REDACTED] prawa do renty socjalnej, ponieważ Komisja Lekarska ZUS nie stwierdziła u niej całkowitej niezdolności do pracy. Wobec złożenia przez Panią Dorotę A [REDACTED] odwołania od tej decyzji, sprawa obecnie oczekuje na rozstrzygnięcie przed Sądem Okręgowym Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich nie stwierdza potrzeby podjęcia działań na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.). Dodatkowo należy wyjaśnić, że w sytuacji braku środków finansowych na leczenie Pani Dorota A [REDACTED] powinna zwrócić się o wsparcie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ośrodka pomocy społecznej.

Zał. 1

Z porzekaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jolanta Fedak

DUS-071-87-MJ/11
dot. RPO-663368-III/10/LN

Warszawa, 14 września 2011 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2011-09-16
ZAL.	MF 119284

Pani
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich

W związku z Pani wystąpieniem w sprawie art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), który ogranicza wysokość emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do kwoty stanowiącej 100% podstawy jej wymiaru, uprzejmie informuję, że nie podzielam krytycznej opinii odnośnie tego przepisu.

Świadczenia emerytalno-rentowe mają charakter praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Wysokość świadczenia zależy w związku z tym od wysokości opłaconych składek oraz od okresu ich opłacania. Każdy system emerytalny określa jednak dolną i górną wysokość świadczeń, co oznacza, że zależność wysokości emerytury lub renty od kwoty wpłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie jest bezwarunkowa. Nadmieniam, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek (wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99).

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, kwota emerytury lub renty wraz ze zwiększeniami, o których mowa w art. 56 ust. 3 i 4 lub w art. 73 ust. 3 i 4, nie może przekraczać 100% podstawy jej wymiaru. W praktyce kwota renty lub emerytury nie może być więc wyższa niż kwota średnich zarobków wskazanych do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia. Ograniczenie to nie dotyczy oczywiście świadczeń ustalanych w kwotach najniższych.

Należy podkreślić, że przepis ten dotyczy świadczeń, w których wymiarze są uwzględnione nie tylko okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne ale również okresy

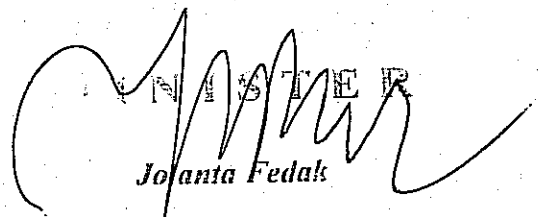
nieskładkowe, a podstawę ich wymiaru ustala się z okresu 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat poprzedzających bezpośrednio rok złożenia wniosku o emeryturę lub rentę (ewentualnie 20 lat z całego okresu ubezpieczenia), w których zarobki stanowiące podstawę wymiaru składek były najwyższe w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. Przy obliczaniu podstawy wymiaru uwzględnia się również wynagrodzenie i zasiłki chorobowe pomimo, że nie podlegają składce na ubezpieczenia. Ponadto stałym składnikiem emerytury i renty jest tzw. część socjalna, której wysokość nie ma żadnego związku z udziałem świadczeniobiorcy w tworzeniu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przepis art. 86 ust. 1 nie ma natomiast zastosowania do emerytur obliczanych wg tzw. nowych zasad wymiaru, wskazanych w art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W modelu docelowym, którym objęto ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., okresy nieskładkowe oraz wynagrodzenie i zasiłki chorobowe nie są uwzględniane przy obliczaniu emerytury. Jej wysokość zależy bowiem wyłącznie od wielkości składek zewidencjonowanych przez ZUS na indywidualnym koncie ubezpieczonego przez cały okres aktywności zawodowej, a nie jedynie w wybranym, najkorzystniejszym okresie. Jednak nawet w przypadku tych emerytur nie zawsze wysokość świadczenia jest dokładną miarą, na ile ubezpieczony partycypował w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie bowiem z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, każdy emeryt, który udowodnił co najmniej 20-letni (kobieta) lub 25-letni (mężczyzna) staż ubezpieczeniowy, tj. okresy składkowe i nieskładkowe, ma zagwarantowane prawo do emerytury nie niższej niż wynosi minimalna wysokość świadczenia, ustalona zgodnie z art. 85 tej ustawy. Osoby posiadające taki staż ubezpieczeniowy mają zagwarantowaną minimalną wysokość emerytury, nawet jeśli na podstawie wpłaconych składek powinny mieć niższą kwotę świadczenia.

Cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego, opartego na międzypokoleniowym porozumieniu, jest rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób nim objętych. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ustawodawca realizując ideę solidarności zbiorowej, dotyczącej ogółu osób objętych ubezpieczeniem oraz wszystkich korzystających z systemu finansowanego przez FUS, ma prawo kierować się także przesłankami wpływającymi na wydolność systemu, finansowanego ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz z dotacji państwa (wyrok z dnia października 2005 r., sygn. akt P 13/04).

Funkcjonowanie przepisu określającego górną wysokość emerytury na poziomie 100% podstawy jej wymiaru jest więc w pełni uzasadnione.

MINISTER

Jolanta Fedak