



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

RPO-696977-III/10/LN

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 24.02.2012 r.

**Pani**  
**Maria Pańczyk – Pozdziej**  
**Wicemarszałek Senatu**

*7. Kwietnik*  
Biuro Prac Senackich  
wpłynęło dn. 28.02.12  
nr 1562 podpis *[signature]*

*Szanowna Pani Marszałek*

W związku ze skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich oświadczeniem złożonym przez Pana Senatora Grzegorza Wojciechowskiego podczas 5. posiedzenia Senatu RP w dniu 2 lutego 2012 r. uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Podnoszone przez Pana Senatora kwestie były przedmiotem analizy, przeprowadzonej przez Rzecznika w związku z oświadczeniem złożonym przez senatorów Grzegorza Wojciechowskiego, Sławomira Sadowskiego i Wojciecha Skurkiewicza na 81. posiedzeniu Senatu 29 lipca 2011 roku.

W związku z tym Rzecznik udzielił w tej sprawie dwóch odpowiedzi, a mianowicie z dnia 29 sierpnia oraz z dnia 3 października 2011 r. W tej drugiej odpowiedzi Rzecznik przedstawił również uzasadnienie stanowiska w kwestii braku dostatecznych argumentów, umożliwiających skuteczne podważenie konstytucyjności art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.). Ponadto zostało załączone do wiadomości stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2011 r., uzyskane w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika.

W art. 86 ust. 1 ustawy mowa jest o tym, że wysokość emerytury/renty wraz z przysługującymi do tych świadczeń zwiększeniami określonymi w art. 56 ust. 3-4 lub 73 ust. 3-4 nie może przekroczyć 100% podstawy wymiaru. Nastąpiła tu zmiana prawa emerytalno-rentowego w porównaniu do rozwiązań obowiązujących wcześniej. Art. 86 ust. 1 ustawy zaostrzył warunki uwzględniania zwiększeń do wysokich świadczeń, stanowiąc, że kwota emerytury lub renty wraz ze zwiększeniami nie może przekraczać 100% podstawy wymiaru emerytury lub renty. 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). Wykazanie, że przyjęcie innego sposobu wyliczenia byłoby korzystniejsze dla określonej grupy ubezpieczonych nie może przesądzać samo przez się o niekonstytucyjności metody przyjętej przez ustawodawcę. Naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji miałoby bowiem miejsce dopiero wtedy, gdyby przyjęty przez ustawodawcę sposób wyliczenia podstawy wymiaru emerytury lub renty prowadził do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego lub co najmniej wskazywał, że przyjęte rozwiązanie mimo istniejących możliwości systemowych nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego.

Nie jest zatem tak, że Rzecznik nie poddał weryfikacji stanowiska, przedstawionego w 2001 r.

Rzecznik nie stwierdza również potrzeby korygowania odpowiedzi udzielonej Panu Leonowi L. w piśmie z dnia 29 lipca 2011 r.

Dodatkowo uprzejmie wyjaśniam, że podany przez Pana Senatora przykład osoby, która podlegała ubezpieczeniu łącznie przez np. 35 lat (sprawa ze Skierniewic), nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym sprawy. Uprzejmie informuję, że zainteresowana dwukrotnie zwracała się do Rzecznika w sprawie wysokości swojej emerytury (renty), przedstawiając stosowne dokumenty oraz wyroki zapadające w jej sprawie. Pismem z dnia 11 stycznia 2011 r. Rzecznik odmówił wniesienia w jej sprawie

skargi kasacyjnej, albowiem wniosek został złożony po terminie, o którym mowa w art. 398<sup>5</sup> § 2 k.p.c.

Zainteresowana (ur. w 1941 r.) począwszy od 1993 r., po przepracowaniu ok. 15 lat przebywała na rencie z tytułu niezdolności do pracy. Po osiągnięciu wcześniejszego wieku emerytalnego w 1998 r. złożyła wniosek o emeryturę. Z uwagi na to, że brakowało jej okresów zatrudnienia do przyznania takiej emerytury (wymóg 30 lat stażu), brakujący staż został uzupełniony okresami pracy w gospodarstwie rolnym i zastosowano zasadę proporcjonalnego zmniejszenia. Z tytułu uwzględnienia okresów rolniczych naliczono do emerytury dodatek rolny. Emerytura ta okazała się być niższa od pobieranej dotychczas renty, wobec czego zainteresowana wycofała wniosek przed uprawomocnieniem się decyzji i nadal pobierała rentę. Ponownie wystąpiła o emeryturę w 2002 r. i emerytura została jej przyznana po spełnieniu warunku posiadania 20 – letniego łącznego okres składkowego i nieskładkowego (jako okres nieskładkowy doliczono 5 – letni okres wychowywania dzieci w wieku do lat 4). Ustalając prawo do emerytury nie potrzebowała więc uzupełnienia stażu okresami rolniczymi. Ale również nie było podstaw do zastosowania zasady proporcjonalnego zmniejszenia.

Zainteresowana w kierowanych do Rzecznika skargach kwestionowała nie tylko wysokość kwoty bazowej, od której ustalono emeryturę, okres z którego ustalono podstawę wymiaru, wyroki, które zapadały w jej sprawie, ale także fakt pominięcia w wymiarze emerytury okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, który miał miejsce przed 1978 r.

Zasady ustalania wysokości emerytur pracowniczych określa ustawa o emeryturach i rentach z FUS. Warunki uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury (renty) pracowniczej okresów pracy w gospodarstwie rolnym (prowadzenia gospodarstwa rolnego) zostały uregulowane w art. 10 i 56 tej ustawy. Ustawa zezwala na doliczenie do pracowniczych okresów, także okresów ubezpieczenia rolniczego, okresów prowadzenia gospodarstwa rolnego przypadających przed dniem 1 lipca 1977 r., po ukończeniu 16 roku życia oraz pracy w gospodarstwie rolnym (np. rodziców), oraz przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., po ukończeniu 16 roku życia, ale tylko wtedy, jeżeli wykazane przez pracownika okresy pracownicze (składkowe i nieskładkowe) okazałyby się być niewystarczające do przyznania emerytury. Tym samym w sytuacji, gdy pracownik ma wystarczający okres zatrudnienia, nie może przy ustalaniu wysokości świadczenia wykorzystać swoich okresów pracy w gospodarstwie rolnym. Okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego (lub pracy w gospodarstwie rolnym) przy ustalaniu prawa i wysokości świadczenia pracowniczego są uwzględniane w zasadzie wyjątkowo i nie mają tak znaczącego wpływu na wymiar świadczenia, jak długość okresów pracowniczych i wysokość zarobków (art. 10 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

W myśl art. 56 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, świadczenie emerytalne pracownika, któremu z uwagi na brak wymaganego okresu zatrudnienia uwzględniono w stażu pracy okresy rolnicze, jest ustalane w sposób odmienny niż świadczenie pracownika, który posiada wymagany okres składkowy i nieskładkowy (20 i 25 lat). Mianowicie świadczenie to oblicza się jako część świadczenia pracowniczego obliczonego w myśl art. 53 ustawy, z uwzględnieniem okresów pracy w gospodarstwie rolnym, proporcjonalnie do udziału okresów składkowych i nieskładkowych w okresie stanowiącym sumę okresów składkowych, nieskładkowych i uwzględnionych okresów pracy w gospodarstwie rolnym (tzw. zasada proporcjonalnego zmniejszenia), a tak obliczona (zmniejszona proporcjonalnie) emerytura jest tylko częścią świadczenia. Pozostałą część (rolniczą) oblicza się na innych zasadach. Są to zasady określone w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), przewidziane do ustalania części składkowej emerytury rolniczej, a więc po 0,5 % emerytury podstawowej (minimalnej) za każdy rok pracy w gospodarstwie rolnym przed 1977 r. i po 1% emerytury podstawowej za każdy rok opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników (po 1977 r.). Ta część świadczenia jest refundowana z funduszu emerytalno – rentowego rolników. W stosunku do osoby, która udowodniła 20 lat (kobieta) lub 25 lat (mężczyzna) okresów składkowych i nieskładkowych, wysokość emerytury oblicza się w myśl art. 53 ustawy z uwzględnieniem okresów składkowych i nieskładkowych, bez uwzględnienia okresów pracy w gospodarstwie rolnym, co miało miejsce w przypadku (art. 56 ust. 2). Tak ustalone świadczenie może zostać następnie zwiększone o kwotę odpowiadającą części składkowej emerytury rolniczej, z uwzględnieniem całego udowodnionego okresu pracy w gospodarstwie rolnym, z tym, że okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym – bez podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu - po ukończeniu 16 roku życia, przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. uwzględnia się, jeżeli przypadają nie wcześniej niż 25 lat przed ustaleniem prawa do emerytury (art. 56 ust.3). Z uwagi na to, że zainteresowana ustaliła prawo do emerytury w 2002 r., to należy stwierdzić, że jej okresy pracy w gospodarstwie rolnym nie mogą zostać uwzględnione do ustalenia dodatku rolnego. Zainteresowana nie może również ubiegać się o tzw. zwiększenie rolnicze (art. 56 ust. 4), albowiem żaden z jej okresów rolniczych nie był okresem ubezpieczenia rolniczego (nie była opłacana składka). Tymczasem zwiększenie rolnicze ma na celu zrekompensowanie rolnikom kwot wydatkowanych w przeszłości na opłacanie przez nich w przeszłości składek rolniczych. Możliwość uwzględniania okresów rolniczych na równi z pracowniczymi przy nabywaniu emerytury pracowniczey występowała w latach 1989 – 90 na mocy art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.). Masowe składanie w 1989

i 1990 r. wniosków o doliczenie dowolnie długich okresów pracy w gospodarstwie rolnym (głównie własnym lub rodziców) do okresów zatrudnienia, od długości których zależała wysokość emerytury lub renty pracowniczej – wywołało trudne do zaakceptowania w systemie ubezpieczeń społecznych zjawisko, że u wielu osób pobierających świadczenia pracownicze udział rolniczych okresów przewyższał okresy podlegania ubezpieczeniu. Zrezygnowano zatem z tego rozwiązania, a stosowna regulacja utraciła moc z dniem 31 grudnia 1990 r.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, że wyjaśnienia Rzecznika, dotyczące kwestii podniesionych w oświadczeniu, zechce Pan Senator uznać za wystarczające.

*Z przeze mnie*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich