

Decyzja
Prezydium KK
nr 238/11

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy MPiPS *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia rozwiązania zawarte w przedłożonym projekcie ustawy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*.

Proponowane w projekcie nowe zasady podwyższania świadczeń emerytalno-rentowych wymagają w pierwszej kolejności oceny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją R.P. oraz z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

Zgodnie z art. 65 ust. 10 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775) wysokość bieżących wypłat okresowych udzielanych na starość, w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej (z wyjątkiem przypadku niezdolności do pracy), w razie inwalidztwa i śmierci żywiciela rodziny będzie rewidowana w następstwie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków, wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania. Art. 12 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.) wymaga utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na zadawalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego oraz zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny traktował prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jako jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Oceny tzw. waloryzacji kwotowej dokonał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2001 r. (TS 24/01), którego przedmiotem była skarga konstytucyjna dotycząca art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 636) wprowadzającego zasadę waloryzacji procentowej świadczeń emerytalno-rentowych. Trybunał stwierdził, że potrzeba waloryzacji świadczeń emerytalnych jest spowodowana występującą inflacją i służy zniwelowaniu jej skutków. Celem waloryzacji jest więc zachowanie realnej wartości przyznanych emerytur i rent w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług. Zachowanie realnej wartości przyznanych świadczeń emerytalnych za pomocą waloryzacji kwotowej, którą postuluje skarżący, byłoby możliwe tylko w sytuacji, w której wszystkie świadczenia emerytalne byłyby jednakowej wysokości. Tylko w takim stanie faktycznym można by zachować realną wartość świadczeń poprzez powiększenie ich o ściśle określoną kwotę, obliczoną w oparciu o wskaźnik inflacji. Jednakże przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń emerytalnych stosowanie waloryzacji kwotowej prowadziłyby do trudnych do zaakceptowania rezultatów. Wyliczenie przykładowo kwoty, o którą należałoby powiększyć świadczenia emerytalne, na podstawie wskaźnika inflacji oraz przeciętnej emerytury, a następnie zwaloryzowanie wszystkich emerytur w oparciu o tę kwotę, pociągałoby za sobą spadek realnej wartości tych emerytur, których wartość jest wyższa niż przeciętna, a co za tym idzie do pokrzywdzenia emerytów, którym one przysługują. Z drugiej strony realna wartość emerytur niższych niż przeciętne zwiększyłaby się. Efektem tego byłoby wprawdzie powolne zmniejszanie się różnic w wysokości przysługujących świadczeń emerytalnych, jednakże nie zostałyby zniwelowane skutki inflacji, a co za tym idzie nie zostałaby zachowana realna wartość przyznanej emerytury, a takie cele leżały u podstaw wprowadzenia mechanizmu waloryzacji.

Należy jednak podkreślić, że obecnie ustalony sposób waloryzacji w oparciu o średnioroczną inflację nie gwarantuje utrzymania realnej wartości najniższych świadczeń emerytalnych i rentowych z uwagi na fakt, iż wzrost kosztów utrzymania w najniższych grupach dochodowych jest znacznie wyższy niż wynosi średnioroczny wzrost cen i usług konsumpcyjnych. W latach 2009 do 2010 średnioroczny wzrost cen i usług konsumpcyjnych wyniósł odpowiednio 3,5% i 2,6% natomiast wzrost kosztów utrzymania dla gospodarstwa emeryckiego o najniższych dochodach według Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w tych latach ukształtował się na poziomie 8,3% i 6,1%. NSZZ „Solidarność” w ostatnich kilku latach wielokrotnie zwracał na tą sytuację uwagę i wnosił – niestety bezskutecznie, o wypracowanie w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno –

Waloryzacja kwotowa w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy nowelizacyjnej narusza istotę prawa do waloryzacji, gwarantowanego przez art. 67 Konstytucji RP. Projekt ten zakłada bowiem, w istocie rzeczy, trwałe usunięcie z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mechanizmu waloryzacji systematycznej. Choć w projekcie przewiduje się utrzymanie zasady, że emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od dnia 1 marca (art. 88 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), to jednocześnie zakłada się wykreślenie przepisów art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określających zasady jej przeprowadzania. Wejście w życie ustawy nowelizacyjnej w proponowanym brzmieniu spowoduje, że zasady waloryzacji nie będą znane świadczeniobiorcom z góry, lecz poprzez określenie kwoty waloryzacji będą one ustalane każdorazowo w ustawie budżetowej. Projekt ustawy nowelizacyjnej nie określa, choćby w przybliżony sposób obiektywnych kryteriów, w oparciu o które będzie ustalana tzw. kwota waloryzacji. Oznacza to, że wysokość kwoty waloryzacji będzie w całości uzależniona od decyzji politycznej parlamentu, a ta będzie zdeterminowana głównie sytuacją finansów publicznych. W trudnej sytuacji finansowej państwa ustawodawca może zdecydować się na symboliczne podwyższenie świadczeń emerytalno-rentowych, które spowoduje, że świadczenia emerytalno-rentowe nie zostaną utrzymane na odpowiednim poziomie wartości realnej, a nawet na ich niepodwyższanie (co będzie miało miejsce w sytuacji, w której kwota waloryzacji zostanie określona w ustawie budżetowej na poziomie 0 zł). Innymi słowy projekt ustawy nowelizacyjnej umożliwi pozorną waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych. Wprowadzenie waloryzacji kwotowej w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy nowelizacyjnej oznacza wyeliminowanie z polskiego systemu emerytalno-rentowego mechanizmu waloryzacji systematycznej i powrót do modelu waloryzacji *ad hoc* realizowanego w Polsce do końca 1982 r. Przeprowadzenie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych będzie uzależnione od uchwalenia budżetu państwa. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie wejdą w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego to, zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP, podstawę prowadzenia przez Radę Ministrów gospodarki finansowej będzie stanowić przedłożony projekt ustawy budżetowej. W takim przypadku kwota waloryzacji byłaby określana nie w ustawie a w projekcie ustawy budżetowej posiadającej charakter uchwały Rady Ministrów. Wtedy doszłoby do naruszenia zasady wyrażonej w art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą zasady i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Gospodarczych zasad waloryzacji najniższych świadczeń gwarantujących zachowanie ich wartości realnej, a tym samym spełnienie warunków określonych w art. 67 Konstytucji RP.

Mając na uwadze słowa premiera wygłoszone w trakcie prezentacji swojego expose, o konieczności zapewnienia finansowego elementarnego bezpieczeństwa obywateli ze szczególną troską o ludzi niezamożnych, proponujemy waloryzację kwoty najniższej emerytury oraz kwot najniższych rent z tytułu niezdolności do pracy wskaźnikiem niemniejszym niż średnioroczna dynamika wzrostu zmodyfikowanego minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego liczonego przez IPiSS jeżeli jest ona wyższa od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Projekt nowelizacji przewiduje wprowadzenie zmiany w art. 85 ust. 3 dopiero od 1 marca 2013 roku. Oznacza to, że osoby pobierające w 2011 roku najniższe świadczenia emerytalno-rentowe zostaną objęte zwiększeniem kwotowym świadczenia, natomiast wysokość najniższych świadczeń emerytalno-rentowych obowiązujących od 1 marca 2012 roku zostanie zwiększona tylko o wskaźnik waloryzacji liczony procentowo według dotychczasowych zasad tj. o 4,8%. Takiej wielkości świadczenia otrzymywać będą osoby przechodzące na najniższą emeryturę lub rentę po 29 lutym 2012 roku. Te osoby praktycznie nie odniosą korzyści z przeprowadzonej waloryzacji kwotowej.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia uchylene art. 89 ustawy. Jedną z cech ubezpieczeń społecznych jest udział podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań z zakresu ubezpieczeń i administrowania tym systemem. Elementem tej partycypacji był do tej pory udział partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych w ustalaniu wskaźnika waloryzacji. Proponowane w opiniowanym projekcie rozwiązanie niestety pozbawia partnerów społecznych tego ważnego dla nich uprawnienia, co należy uznać za jednostronne złamanie szerokiego konsensusu społecznego osiągniętego w okresie transformacji systemu ubezpieczeń społecznych.

Gdańsk, 29 grudnia 2011 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”

[Podpis]
2011.12.29