

Arleta Nerka^{*}

GWARANCJE PRAWA DO REALNEJ WARTOŚCI ŚWIADCZEŃ W SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

1. WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza rozwiązań prawnych w obszarze zabezpieczenia społecznego dotyczących waloryzacji świadczeń pieniężnych. Swoje rozważania skoncentruję na gwarancjach dotyczących waloryzacji świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza emerytur i rent, z uwagi na jej doniosłość społeczną w zmieniających się uwarunkowaniach ekonomicznych oraz swoistą „ekspansję” wypracowanego tutaj modelu na utrzymywanie realnej wartości innych świadczeń.

Dla znacznej części naszego społeczeństwa (obejmującej około 9,5 mln osób) świadczenia z ubezpieczeń społecznych stanowią podstawowy dochód zapewniający środki utrzymania, zwłaszcza po osiągnięciu wieku emerytalnego. Na skutek działania niekorzystnych procesów inflacyjnych dochodzi do deprecjacji ich wartości, negatywnie też może kształtować się stosunek wysokości świadczeń nowo przyznanych do ustalonych wcześniej. Dlatego funkcjonowanie zasad waloryzacji świadczeń należy identyfikować jako jeden z elementów przesądających o wysokości świadczeń w trakcie ich realizacji w dłuższym nawet czasie oraz o wartości realnej wyrażającej się określoną siłą nabywczą, którą powinny reprezentować. Waloryzacja obecnie posiada sformalizowany charakter, przybiera określoną formułę ustaloną w drodze regulacji ustawowej i obejmuje swym zasięgiem ogół ubezpieczonych oraz beneficjentów świadczeń pozaubezpieczeniowych, przy dość szeroko określonym zakresie przedmiotowym.

Konkretyzacja świadczenia w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS, Zakład) i rozpoczęcie wypłaty dopiero wywołuje problem konieczności ochrony jego ekonomicznej wartości. Kwestia ta jest najistotniejsza w stosunku do emerytur jako świadczeń z najdłuższą, bo nawet kilkudziesięcioletnią, perspektywą realizowania, ale należy ją rozważać również w odniesieniu do świadczeń krótkoterminowych, czyli zasiłków funkcjonujących w systemie zabezpieczenia społecznego.

^{*} Dr, Katedra Prawa Pracy, Kolegium Prawa ALK.

2. PROBLEMATYKA UPRAWNIENIA DO WALORYZACJI ŚWIADCZENIA

Treścią prawa do waloryzacji jest skonkretyzowane uprawnienie do zachowania realnej wartości ekonomicznej wypłacanych świadczeń emerytalnych i rentowych. Obecnie w nauce i orzecznictwie prawa do waloryzacji przyznaje się ochronę przysługującą prawom nabytym jako elementowi uprawnienia do emerytury¹. Waloryzacja świadczeń długoterminowych (emerytur i rent) jest również ujmowana jako istotny element prawa do zabezpieczenia społecznego obejmującego m. in. ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji². Oczywiście przepis ten nie przesądza kształtu uprawnień do konkretnego świadczenia³, a ustawodawcy przysługuje dość duża swoboda w regulowaniu materii zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem respektowania zasad konstytucyjnych, m. in. zasad sprawiedliwości społecznej i zasady równości⁴. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „instytucja waloryzacji rent i emerytur jest istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego”⁵, co oznacza, że nie jest dopuszczalne wyłączenie waloryzacji, ani takie ukształtowanie jej mechanizmu, że ma charakter pozorny, nie realizujący celów przed nim stawianych.

W zespole uprawnień przysługujących osobie ubezpieczonej znajduje się prawo do zwaloryzowanej emerytury. Jest ono również związane z podmiotowym charakterem prawa do świadczeń, które z kolei jest konsekwencją istnienia cechy (zasady) wzajemności w klasycznym stosunku ubezpieczenia społecznego⁶. Zgodnie z nią prawo do świadczeń emerytalnych jest powiązane z udziałem przyszłego emeryta w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego (przez opłacanie składek).

Świadczenia ustalone w wysokości wynikającej z aktualnych przepisów przysługują ubezpieczonemu w przypadku spełnienia przewidzianych w ustawie okoliczności. W razie wstrzymania emerytury wypłata wznowionego świadczenia następuje z uwzględnieniem zaległych waloryzacji. Podmiot uprawniony do

¹ W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 10, s. 3 i n.; K. Ślebza, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 78 i n.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r., SK. 11/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 2.

⁴ K. Działocha, L. Garlicki (red. n), P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2001, komentarz do art. 67.

⁵ Por. m. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, poz. 100.

⁶ Por. T. Zieliński, *Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych*, PiP 1981, nr 2, s. 5 i n.; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 52 i n.

zwaloryzowanego świadczenia (emerytury), w razie jego naruszenia może wystąpić z odpowiednim wnioskiem do organu rentowego. Uprawnienie do żądania wypłaty zwaloryzowanego świadczenia wypływa z istnienia indywidualnego stosunku pomiędzy uprawnionym a drugą stroną stosunku ubezpieczenia społecznego, zobowiązaną do realizacji ochrony ubezpieczeniowej. Na Zakładzie jako wykonawcy zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego spoczywa ustawowy obowiązek właściwego obliczenia wysokości emerytury. W tej sytuacji ubezpieczonemu przysługuje odwołanie w zwykłym trybie od decyzji ZUS.

Waloryzacja w systemie ubezpieczenia społecznego należy do prawno-ekonomicznych mechanizmów dostosowawczych mających bezspornie na celu utrzymanie realnej wartości świadczeń pieniężnych⁷. Funkcjonowanie normatywnie określonych zasad waloryzacji łączy się z nabytym prawem do świadczenia głównie o charakterze długoterminowym, choć nie jedynie. Osoba pobierająca świadczenie, ustalone w określonej nominalnej kwocie, ma prawo oczekiwać utrzymania jego wartości na realnym poziomie. Wobec perspektyw coraz bardziej wydłużającego się trwania życia w Polsce problem urealniania świadczeń nabrał niebagatelnej znaczenia, zwłaszcza w odniesieniu do emerytur. Brak odpowiednich zasad dokonywania podwyżek spowodowałaby „zamrożenie” świadczeń w ich nominalnej wysokości określonej w decyzji ustalającej prawo ubezpieczonego do emerytury.

Nieco mniejsze zagrożenie deprecjacją następuje w odniesieniu do świadczeń krótkoterminowych (zasiłków), zwłaszcza gdy procesy inflacyjne w gospodarce nie są intensywne. Zasiłki składają się na kompleksowy system wsparcia finansowego w razie realizacji określonych zdarzeń chronionych (ryzyk), skutkujących niemożnością lub utrudnieniami w osiągnięciu dochodu. Ich funkcje polegają na finansowym wsparciu takich osób, zastąpieniu utraconego dochodu, bądź jego częściowej rekompensacie lub całkowitym pokryciu ponoszonych wydatków. Należyte wypełnianie tych ról przez poszczególne świadczenia powinno być gwarantowane przez właściwe ukształtowanie ich parametrów: okresu wypłacania, zasad wymiaru, wysokości i mechanizmu pozwalającego na zachowanie właściwej siły nabywczej. Świadczenie wówczas ma zamierzoną ustawowo wysokość i może reprezentować określoną wartość realną.

⁷ W przedmiocie szerszej analizy teoretyczno-prawnej modelu waloryzacji: I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 163 i n.; W. Uziak, *Mechanizm waloryzacji systematycznej świadczeń emerytalno-rentowych*, PiP 1988, nr 10, s. 93; Idem, *Waloryzacja świadczeń rentowych – pojęcia i formy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 32, Wrocław 1995, s. 167 i n.; A. Nerka, *Waloryzacja świadczeń w prawie emerytalnym*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 321 i n.; Eadem, *Waloryzacja świadczeń emerytalnych – mechanizm, cel i funkcje*, PiZS 2002, nr 4, s. 10 i n. oraz *Uwagi o przesłankach i formach waloryzacji w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LX, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 1999, s. 89 i n.

Wiele zróżnicowanych społecznych i ekonomicznych czynników składa się na konieczność powołania i utrzymywania prawnych i finansowych gwarancji funkcjonowania waloryzacji jako stałego elementu systemów świadczeń społecznych. Równie ważna jest wyraźnie istniejąca potrzeba stabilności prawa w tym obszarze, ponieważ częste modyfikacje formuły waloryzacji, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, nie sprzyjają wykształceniu pożądanego poziomu bezpieczeństwa socjalnego wśród ubezpieczonych oraz budowaniu społecznego i indywidualnego zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Wydatki emerytalne są zaliczane do sztywnych zobowiązań budżetowych państwa, co w obliczu zwiększającej się liczby świadczeniobiorców wynikającej z procesów demograficznych oznacza wzrost obciążeń systemu emerytalnego przy ograniczonych możliwościach zwiększania jego autonomicznych przychodów. Środki na finansowanie waloryzacji pochodzą zwykle z budżetu, ponieważ państwo jest gwarantem wypłat świadczeń⁸. Dlatego waloryzacja jest postrzegana jako taki element systemu ubezpieczenia społecznego, który można szybko modyfikować⁹ w kierunku dokonywania finansowych oszczędności. Model waloryzacji systematycznej obowiązujący od 1982 r. ulegał wielokrotnie przeobrażeniom w zakresie stosowanej podstawy (wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych albo kombinacja obydwu), wyliczania w sposób następczy (*ex post*) lub uprzedni (*ex ante*) wskaźników stanowiących podstawę waloryzacji oraz częstotliwości (raz lub dwa razy w roku, kwartalna, raz na trzy lata). Brak stałości przepisów dotyczących waloryzacji negatywnie odbijał się na społecznym odbiorze reform emerytalnych. Zmiany prawa, które następowały od 1991 r. były wywołane obiektywnymi przesłankami, ale niekiedy przesądzały o nich względy polityczne służące dla osiągnięcia doraźnych korzyści albo wynikały z programów oszczędnościowych w finansach publicznych. Niezależnie od przyczyn, modyfikacje waloryzacji rzadko następowały przy społecznej akceptacji. Stąd zagadnienie to stało się przedmiotem analizy w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego¹⁰ i wielu wypowiedzi doktryny.

⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 3 *Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, T.j. DzU 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm. (dalej: ustawa systemowa), wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo. Por. również J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 3, Zakamycze, Kraków 2006, s. 91 i n.

⁹ Por. A. Wiktorow, *Jak edukować przyszłych emerytów?*, [w:] *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, styczeń 2010, s. 86 i n.

¹⁰ Por. wyrok z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6; wyrok z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8; wyrok z dnia 25 lutego 1992 r., K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2; wyrok z dnia 10 stycznia 1995 r., K 16/93, OTK 1995, nr 1, poz. 1; por. również L. Nawacki, *Prawo do waloryzacji emerytur i rent*, PUSiG 1998, nr 3; H. Pławacka, *Ubezpieczenie emerytalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, PSUS, Kudowa Zdrój 2009, s. 120 i n.

3. PRAWNO-MIĘDZYNARODOWY STANDARD OCHRONY WALORYZACJI

Obowiązek waloryzowania świadczeń długoterminowych w systemach emerytalnych gwarantowanych przez państwo ulega dość silnemu wzmocnieniu na poziomie prawa międzynarodowego. Charakteryzując jurydyczne uwarunkowania waloryzacji należy uwypuklić standardy określone w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz aktach Rady Europy. Wśród konwencji MOP w dziedzinie waloryzacji najważniejsze znaczenie posiada ratyfikowana Konwencja nr 102 z 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, ponieważ zawiera istotne postanowienia dla zapewnienia realnej wartości świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z nią wysokość świadczeń powinna być poddawana rewizji w następstwie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania¹¹. Obowiązek taki obejmuje bieżące wypłaty periodyczne udzielane na starość w razie wypadków przy pracy i choroby zawodowej (z wyjątkiem przypadku niezdolności do pracy) oraz inwalidztwa i śmierci żywiciela. Konwencja określa zatem dopuszczalne warunki nabywania świadczeń oraz ich minimalną wysokość i jednocześnie stanowi, że każdy ubiegający się o przyznanie świadczenia powinien mieć prawo wniesienia odwołania w razie odmowy przyznania świadczenia lub w razie sporu co do charakteru i wysokości świadczenia. Nadaje więc tym świadczeniom charakter roszczeniowy, pozwalający na dochodzenie przez zainteresowanych nabytych praw na drodze sądowej.

Z kolei Konwencja nr 121 z 1964 r. dotycząca świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych powtarza w kwestii waloryzacji świadczeń sformułowania Konwencji nr 102, nakazując rewizję wysokości świadczeń w następstwie zmian ogólnego poziomu płac, wynikających ze znacznych kosztów utrzymania. Natomiast Konwencja nr 128 z 1967 r. dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny przewiduje taki obowiązek w razie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków lub znacznych kosztów utrzymania.

W zakresie prawodawstwa Rady Europy źródłem prawa do waloryzacji świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób pośredni jest ratyfikowany przez Polskę art. 12 ust. 3 Europejskiej Karty Społecznej¹². Za wyraz realizacji zobowiązania wynikającego z tego przepisu, którego treścią jest powinność Państwa–Strony do podnoszenia poziomu systemu społecznego, uznaje się w związk-

¹¹ L. Florek, *Ubezpieczenie i zabezpieczenia społeczne w prawie międzynarodowym*, PiZS 1987, nr 1, s. 4.

¹² DzU 1999, nr 8, poz. 67.

szenie wskaźnika waloryzacji świadczeń długoterminowych (zwłaszcza emerytalnych)¹³.

4. ZASADY WALORYZACJI ŚWIADCZEŃ OKREŚLONE W USTAWIE EMERYTALNEJ

Podstawową formułę waloryzacji znajdującą najszersze zastosowanie do modyfikowania wysokości świadczeń określa art. 88–94 ustawy emerytalnej¹⁴. Umieszczenie omawianej regulacji w ustawie emerytalnej wskazuje, że znajduje zastosowanie głównie do świadczeń długoterminowych (emerytur, rent rodzinnych i rent z tytułu niezdolności do pracy) wynikających z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Jednakże liczne odesłania znajdujące się w przepisach regulujących prawo do świadczeń w systemie ubezpieczeniowym, jak i zaopatrzeniowym, wskazują na uniwersalny charakter tych zasad waloryzacji.

Uprowadzając pewne fakty należy stwierdzić, że przyjęty model waloryzacyjny należy określić jako mieszany, periodyczny, coroczny i następczy (*ex post*), oparty na kombinowanym wskaźniku waloryzacji ustalonym w oparciu o wielkości z poprzedniego roku kalendarzowego. Uwzględnia się w nim średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz w pewnym procencie realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia – obie wielkości ustala się na poprzedni rok kalendarzowy. Waloryzacji świadczeń dokonuje się corocznie od dnia 1 marca, przy czym obejmuje ona emerytury i renty przyznane przed terminem waloryzacji.

Przeprowadzenie podwyżki polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru¹⁵ przez wskaźnik waloryzacji. Przeliczeniu podlega kwota świadczenia i podstawa jego wymiaru w wysokości przysługującej ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację. Wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest on wyższy od poprzedniego wskaźnika.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy emerytalnej wskaźnik waloryzacji stanowi średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przecięt-

¹³ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego Rady Europy a ustawodawstwo polskie*, [w:] *Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 101 i n.

¹⁴ *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, T.j. DzU 2009, nr 153, poz.1227 ze zm. (dalej: ustawa emerytalna).

¹⁵ Por szerzej: *Komentarz do art. 88 ustawy*, [w:] K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.09.153.1227)*, wyd. III, Warszawa 2009.

nego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Przyjmuje się pozytywną ocenę procentowego udziału wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w mechanizmie waloryzacji, ponieważ oznacza on realny udział emerytów i rencistów w wypracowywanym dochodzie narodowym. Należy również zwrócić uwagę na dochodowy aspekt tego rozwiązania – mianowicie przy dość niskim w ostatnich latach stopniu inflacji, uwzględnienie czynnika wzrostu wynagrodzeń przyczynia się do bardziej wymiernych efektów finansowych waloryzacji odczuwanych przez przeciętnego ubezpieczonego. Oznacza to, że realizowana formuła waloryzacji niweluje wpływ inflacji na realną wartość świadczenia oraz w ograniczonym stopniu gwarantuje świadczeniobiorcom udział we wzroście dochodu narodowego.

Omawiane zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia stanowi każdorazowo przedmiot negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych¹⁶. Jeżeli Komisja w terminie 5 dni od dnia ogłoszenia przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” komunikatu o średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w poprzednim roku kalendarzowym oraz o realnym wzroście przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, uzgodni, w drodze uchwały, wysokość zwiększenia, o którym mowa wyżej, wskaźnik waloryzacji podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w drodze komunikatu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Jeżeli jednak nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w trybie określonym wyżej, wówczas Rada Ministrów określi w terminie 2 dni od zakończenia negocjacji, w drodze rozporządzenia, wskaźnik waloryzacji, biorąc pod uwagę wskaźniki średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym oraz realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Prezes GUS ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”:

- w terminie do dnia 31 stycznia: średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem; średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów;
- w terminie do 7 roboczego dnia lutego – realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Dostosowanie, przeprowadzane z urzędu, obejmuje emerytury i renty przyznane przed dniem określonym jako termin waloryzacji, czyli przed dniem 1 marca.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, DzU 2001, nr 100, poz. 1080 ze zm.

Z kolei Prezes ZUS ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji należne od tego terminu kwoty: najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz obowiązujące od terminu waloryzacji kwoty maksymalnych zmniejszeń, obliczonych zgodnie z art. 104 ust. 9.

5. ROZWIĄZANIA CHRONIĄCE WARTOŚĆ ŚWIADCZENIA NA ETAPIE BUDOWANIA EKSPERYTALNEJ

Najsilniejsza protekcja prawna ukierunkowana na zapewnienie realnej wartości nabywczej świadczeń dotyczy emerytur. W stosunku do tych świadczeń, z uwagi na ich długoterminowość, ustawodawca wprowadził mechanizmy waloryzacji już na etapie budowania zasobności konta emerytalnego, od którego zależy, zgodnie z przyjętą formułą rachunku świadczenia, wysokość emerytury realizowanej z funduszu emerytalnego w ramach FUS. Ustawa emerytalna przewiduje obowiązek waloryzacji składki na ubezpieczenie emerytalne (art. 25–25a), która podlega ewidencji na koncie ubezpieczonego w FUS oraz kapitału początkowego (art. 173 ust. 4–5a)¹⁷. Z kolei po ustaleniu wysokości finalnej emerytury, zgodnie z omówioną wyżej formułą, waloryzacji podlega zarówno kwota świadczenia, jak i podstawa wymiaru. Są to zabiegi mające przynieść oczekiwany rezultat w postaci skutecznej ochrony przed utratą realnej wartości gromadzonych środków przez kilkudziesięcioletni okres odprowadzania składki.

Przez cały okres aktywności zawodowej ubezpieczonego wyodrębniona część składki emerytalnej wpływa na jego konto, a od 1 maja 2011 r. także na specjalne subkonto w ZUS¹⁸. Kwoty te są przeznaczane na wypłatę bieżących emerytur, jednocześnie wysokość składki podlega zapisowi na wspomnianych kontach w funduszu emerytalnym. Art. 25 ustawy emerytalnej przewiduje coroczną waloryzację składek, przeprowadza się ją od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu. Waloryzacji podlega kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji. Waloryzacja składek polega na pomnożeniu zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składek przez wskaźnik waloryzacji. Jednakże przy ustalaniu wysokości emerytury kwota składek na ubezpieczenie

¹⁷ Por szerzej: A. Nerka, *op. cit.*, s. 324 i n.

¹⁸ Od 1 stycznia 1999 r. do 30 kwietnia 2011 było to 12,22% podstawy wymiaru, od 1 maja 2011 r. w wyniku pomniejszenia części składki emerytalnej przekazywanej do otwartego funduszu emerytalnego jest to 16,02% podstawy wymiaru, z czego 12,22 % wpływa na konto ubezpieczonego, a 3,8% na utworzone w ramach tego konta subkonto w ZUS (art. 22 ust. 3 ustawy systemowej).

emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, jest waloryzowana kwartalnie według metody określonej w art. 25a ustawy emerytalnej.

Wskaźnik waloryzacji składek jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźnik waloryzacji składek nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku. Wskaźnik wzrostu realnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne otrzymuje się poprzez podzielenie wskaźnika wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego przez wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ustalony dla analogicznego okresu. Wskaźnik wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne stanowi iloraz sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji i w roku poprzednim.

Prezes GUS ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, do 20 dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za poprzedni kwartał. Z kolei minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w nim do 25 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji, wskaźnik waloryzacji składek za poprzedni rok i kwartał.

W oparciu o podobne zasady przeprowadza się waloryzację kapitału początkowego. Zgodnie z art. 173 ustawy emerytalnej kapitał początkowy ustala się dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek. Zgodnie z ustawą jest to wielkość stanowiąca równowartość kwoty obliczonej według określonych zasad pomnożonej przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone dla osób w wieku 62 lat. Kapitał początkowy jest ewidencjonowany na koncie ubezpieczonego. Efektem przeprowadzonej waloryzacji kapitału początkowego nie może być jego obniżenie.

6. ZAKRES PRZEDMIOTOWY STOSOWANIA MECHANIZMU WALORYZACJI

6.1. Świadczenia długoterminowe

Zakres przedmiotowy waloryzacji jest obecnie bardzo szeroki i wykracza poza system ubezpieczenia społecznego. Dokonując przeglądu świadczeń pod-

legających waloryzacji należy stwierdzić, że zalicza się do niego większość świadczeń realizowanych w systemie zabezpieczenia społecznego. Cechą wspólną jest ich ustalanie i wypłata w formie pieniężnej oraz dłuższy zazwyczaj okres przysługiwania osobie uprawnionej. Jak już wspomniano, zdecydowana większość świadczeń podlega waloryzacji według zasad określonych w ustawie emerytalnej, ewentualnie przy wykorzystaniu niektórych parametrów tego modelu waloryzacji.

W obrębie systemu ubezpieczenia społecznego waloryzacji podlegają przede wszystkim świadczenia długoterminowe: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne wypłacane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

Do świadczeń waloryzowanych w trybie określonym przez ustawę emerytalną należą emerytury kapitałowe¹⁹ (obecnie w praktyce są wypłacane okresowe emerytury kapitałowe), czyli świadczenia finansowane ze środków zgromadzonych przez ubezpieczonego w otwartym funduszu emerytalnym (OFE) w ramach kapitałowej części systemu²⁰. Okresowe emerytury kapitałowe są realizowane łącznie z emeryturą ustalaną na nowych zasadach z FUS w ramach I filaru²¹, wypłatą zajmuje się ZUS. Stąd oczywiście przeprowadzenie podwyżki tych świadczeń, słusznie traktowanych jako całościowa emerytura z obu obowiązkowych części systemu, zostało również powierzone Zakładowi. ZUS, po przeprowadzonej waloryzacji, niezwłocznie informuje OFE o zmienionej wysokości okresowej emerytury kapitałowej.

Na takich samych zasadach są waloryzowane emerytury pomostowe²², czyli świadczenia z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, nabywane w niższym wieku emerytalnym. Obecnie mają one charakter przejściowy, co oznacza, że wraz z osiągnięciem przez uprawnionego powszechnego wieku emerytalnego prawo do emerytury pomostowej ustaje, natomiast powstaje prawo do emerytury wynikającej z ustawy emerytalnej. Prawo do niej nie obejmuje osób, które rozpoczęły karierę zawodową po dniu 31 grudnia 1998 r., czyli po wejściu reformy emerytalnej w życie.

Przepisy ustawy emerytalnej dotyczące waloryzacji znajdują również zastosowanie do świadczeń z ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, mianowicie rent, dodatku dla sieroty zupełnej oraz dodatku pielęgnacyjnego²³.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, DzU 2008, nr 228, poz. 1507.

²⁰ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tj. DzU 2004, nr 159, poz. 1667 ze zm.

²¹ Określa je art. 24 ust. 1 lub art. 24a ustawy emerytalnej.

²² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, DzU 2008, nr 237, poz. 1656 ze zm.

²³ Art. 20 Ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, T.j. DzU 2009, nr 167, poz. 1322 ze zm.

Waloryzacja na wspomnianych zasadach dotyczy również dodatków pielęgnacyjnych, dodatków dla sierot zupełnych, dodatków kombatanckich, dodatków kompensacyjnych, dodatków za tajne nauczanie, świadczeń pieniężnych dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianych w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, świadczeń pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR, świadczeń w wysokości dodatku kombatanckiego, a także świadczeń pieniężnych przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych.

Mechanizmem waloryzacji są objęte również świadczenia finansowane z budżetu państwa, a zlecone do wypłaty przez ZUS. Należą do nich renty przysługujące inwalidom wojennym i wojskowym. Zgodnie z art. 11 *Ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin*²⁴, waloryzacji podlega podstawa wymiaru renty inwalidzkiej, którą stanowi kwota 1 775,89 zł. Waloryzacji podstawy wymiaru renty inwalidzkiej dokonuje się po dniu 1 marca 2007 r. w terminach przewidzianych w przepisach ustawy emerytalnej. Mechanizm polega na pomnożeniu kwoty podstawy wymiaru przez pełny wskaźnik waloryzacji emerytur i rent ustalony na podstawie ustawy emerytalnej dla terminu waloryzacji.

Na analogicznych zasadach jak emerytury i renty z FUS są waloryzowane również nauczycielskie świadczenia kompensacyjne²⁵, renty socjalne²⁶ oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne²⁷. Ponadto zgodnie z art. 48 *Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*²⁸ w związku z art. 94 ustawy emerytalnej waloryzuje się emerytury i renty rolnicze przyznane do dnia 28 lutego w oparciu o wskaźnik waloryzacyjny wynikający z ustawy emerytalnej.

Reguły waloryzacji określone w ustawie emerytalnej znalazły także zastosowanie w odniesieniu do emerytur i rent przysługujących funkcjonariuszom paramilitarnych i żołnierzom zawodowym w ramach odrębnego systemu zaopatrzenia społecznego. Ujednoczenie zasad w 1999 r. waloryzacji spowodowało, że bez względu na podstawę prawną uzyskania świadczenia sytuacja emerytów

²⁴ T.j. DzU 2010, nr 101, poz. 648 ze zm.

²⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 4 *Ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych* (DzU 2009, nr 97, poz. 800) świadczenie podlega waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych dla waloryzacji świadczeń w art. 88, art. 89 i art. 93 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

²⁶ Art. 6 *Ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej* (DzU 2003, nr 135, poz. 1268 ze zm.), stanowi, że renta socjalna jest ustalana parametrycznie (84% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie emerytalnej) i podlega waloryzacji na zasadach i w trybie określonych dla emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

²⁷ Art. 3 ust. 2. *Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych*, DzU 2004, nr 120, poz. 1252 ze zm.

²⁸ T.j. DzU 1998, nr 7, poz. 25 ze zm.

i rencistów w czasie pobierania świadczenia jest jednakowa²⁹. W systemie zaopatrzenia społecznego emerytury i renty oraz podstawy ich wymiaru funkcjonariuszy służb militarnych i paramilitarnych³⁰ i żołnierzy zawodowych³¹ podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach przewidzianych, z pewnymi odrębnościami, w ustawie emerytalnej. Polegają one na innej kwalifikacji świadczeń podlegających waloryzacji – są to emerytury i renty osób, którym prawo do świadczenia ustalono przed dniem 1 marca, oraz które nabyły prawo do renty rodzinnej po funkcjonariuszach zmarłych nie później niż w ostatnim dniu lutego.

6.2. Świadczenia krótkoterminowe

Zakresem przedmiotowym waloryzacji są objęte również niektóre świadczenia o krótkoterminowym charakterze. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zagwarantowany mechanizm podwyżek wykorzystywany przy obliczaniu wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu choroby i macierzyństwa oraz waloryzację świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym.

Wśród świadczeń chorobowych³² waloryzacja dotyczy nie finalnej wysokości świadczenia, ale podstawy wymiaru zasiłku chorobowego dla celów ustalania świadczenia rehabilitacyjnego. Zgodnie z art. 19 ustawy zasiłkowej waloryzacji dokonuje się poprzez podwyższenie podstawy, od której zasiłek chorobowy został wyliczony, według wskaźnika waloryzacji obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło przyznanie przez ZUS świadczenia rehabilitacyjnego. Waloryzacja odbywa się zatem zgodnie ze wskaźnikiem waloryzacji ogłaszanym przez Prezesa ZUS w „Monitorze Polskim”. Waloryzacja podstawy wymiaru zasiłku chorobowego jest oparta na wskaźniku wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, czym wiąże uaktualniane świadczenie z płacą. Obecnie jest to jedyny w naszym systemie przykład występowania waloryzacji płacowej, której walorem jest niewątpliwie wyższa podwyżka świadczenia z uwagi na dynamikę wzrostu wynagrodzeń w gospodarce.

²⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r. K. 4/99 OTK 1999, nr 7, poz. 165, por. również J. Oniszczuk, *Emerytury żołnierzy zawodowych*, PUSiG 2000, nr 3, s. 36 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, [w:] I. Jędrasik-Jankowska (red. n.), *Prawo socjalne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.

³⁰ Art. 6 *Ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, T.j. DzU 2004, nr 8, poz. 67, z późn. zm.

³¹ Art. 6 *Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, T.j. DzU 2004, nr 8, poz. 66.

³² *Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, T.j. DzU 2005, nr 3,1, poz. 267 ze zm. (dalej: ustawa zasiłkowa).

Należy również wspomnieć o waloryzacji świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym, która odbywa się na odmiennych zasadach. Zgodnie z art. 72 ust. 6 *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³³, waloryzacji podlegają zasiłki dla osób bezrobotnych, dodatki szkoleniowe, stypendia oraz dodatki aktywizacyjne. Zasiłki podlegają waloryzacji z dniem 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku. Nie dokonuje się waloryzacji zasiłków, w przypadku gdy średnioroczny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem nie zmienił się lub uległ zmniejszeniu. Minister właściwy do spraw pracy, na podstawie komunikatu Prezesa GUS, ogłasza, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, kwoty zasiłków po waloryzacji. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ustala się na podstawie komunikatów Prezesa GUS, ogłaszanych w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej.

Na tych zasadach podlega również waloryzacji świadczenie z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych przez bezrobotnego nie posiadającego prawa do zasiłku. Świadczenie to jest ustalane kwotowo, w wysokości nie niższej niż 6 zł za każdą godzinę wykonywanych prac (art. 73a).

7. FUNKCJE WALORYZACJI JAKO MECHANIZMU ZAPEWNIĄCEGO REALNĄ WARTOŚĆ ŚWIADCZEŃ

Waloryzacja ma na celu dostosowywanie wysokości świadczeń pieniężnych do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, decyduje zatem o wartości świadczeń, a w szerszej skali – o poziomie i warunkach życia znacznej części społeczeństwa. Konstrukcja waloryzacji w stosunkach prawnych jest mechanizmem przywracania zobowiązaniu jego pierwotnego ekonomicznego wymiaru. W prawie ubezpieczenia społecznego jest instrumentem szczególnie ważnym dla ochrony wysokości świadczeń, a w szerszym kontekście stanowi element stabilizujący sytuację dochodową świadczeniobiorcy. Są to niezwykle ważne funkcje o charakterze ekonomicznym, w ich kontekście waloryzacja jest sposobem na swoistą podwyżkę emerytur, co jest istotne w obliczu dość niepokojących prognoz dotyczących wysokości świadczeń w przyszłości, wypłacanych na nowych zasadach. Prognozy Unii Europejskiej³⁴, według których w Polsce w 2060 r. może być więcej nieaktywnych zawodowo osób starszych niż osób pracujących, a stosunek przeciętnej emerytury do średniej pensji

³³ T.j. DzU 2008, nr 69, poz. 415 ze zm.

³⁴ *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, The Economic Policy Committee (AWG) & The European Commission (DG ECFIN), 2009.

w gospodarce może spaść z 56% w 2007 r. do 31% w 2060 r. Szacuje się³⁵, że emerytura wypłacana z dwóch obowiązkowych filarów (ZUS i OFE) będzie za ok. 35 lat o ponad połowę niższa od ostatniego miesięcznego wynagrodzenia osoby przechodzącej na emeryturę – stopa zastąpienia brutto³⁶ może spaść z 63,2% w 2006 r. do 47,5% w 2046 r.

Znaczenie waloryzacji nie ogranicza się jedynie do traktowania jej jako finansowego instrumentu zawartego w określonej formule prawnej, przeciwdziałania negatywnemu wpływowi inflacji na dochody z systemów społecznych. Oczywiście główny cel waloryzacji to utrzymanie realnej wartości szeroko rozumianych dochodów oraz sprawiedliwe rozłożenie ryzyka inflacji. Jednakże w społecznym wymiarze konstrukcja ta stanowi element obrony osiągniętego poziomu życia i przeciwdziałania pauperyzacji osób, których wartość realna otrzymywanych świadczeń jest zdeterminowana zmieniającą się przecież sytuacją gospodarczą. Ponadto do celów funkcjonowania tego mechanizmu należy zaliczyć redystrybucję dochodów pomiędzy grupami ubezpieczonych i świadczeniobiorców, co sprzyja utrzymaniu homeostazy społecznej. Waloryzacja oddziałuje na budowanie poczucia społecznego bezpieczeństwa socjalnego, zapobiegając sytuacjom konfliktogennym na tle podziału dochodów, rozkładając ryzyko na partnerów społecznych. Podkreśla się też psychologiczny walor mechanizmu waloryzacji polegający na zmniejszaniu niezadowolenia społecznego z tytułu wzrostu cen lub znacznych różnic między poziomem wynagrodzeń osiąganych z pracy i świadczeń społecznych.

W szerszym aspekcie jest miarą oceny całej polityki społeczno-ekonomicznej państwa i czynnikiem kształtującym stosunki społeczno-polityczne w społeczeństwie. Nie bez znaczenia jest jej wpływ na stopień zaufania i poparcia dla realizowanych programów rządowych, ale to jest związane, jak już wspomniano, ze stabilnością prawa w ogóle.

8. KONKLUZJE

Waloryzacja jest ujmowana jako prawnie określony mechanizm ochrony wartości świadczeń przed negatywnymi skutkami inflacji. Świadczenia ustalone kwotowo w decyzji ZUS i wypłacane przez dziesiątki lat, tracą na wartości. Ponadto maleje ich wartość bezwzględna w stosunku do świadczeń na bieżąco przyznawanych. Nawet w okresach łagodnej, jednocyfrowej inflacji (np. takiej, jak obecnie), odstąpienie, a nawet ograniczenie waloryzacji, powoduje deprecjację tych świadczeń, istotne obniżenie ich siły nabywczej i pogorszenie w relacji

³⁵ *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Annex – country fiches, ISG, The Social Protection Committee, 2009.

³⁶ Stopa zastąpienia brutto – procentowa relacja całkowitej emerytury brutto do ostatniej płacy brutto, obrazuje jak zmienia się standard życia po przejściu na emeryturę.

do dochodów z pracy. Warto również dostrzec inny ważny aspekt waloryzacji – zagwarantowanie choć ograniczonego udziału społeczności świadczeniobiorców w wypracowywanym dochodzie narodowym.

Dziś waloryzacja posiada wymiar generalny, o czym świadczy podlegająca jej szeroka pula świadczeń długookresowych i zasiłków. Z kolei sam mechanizm waloryzacji na przestrzeni lat ulegał dość znaczącym przeobrażeniom, by w końcu ustawodawca utrwalił określoną formułę akcentującą coroczność podwyżek świadczeń w oparciu o wskaźnik inflacyjny. Śledząc przekształcenia waloryzacji, można dostrzec tendencje do ujednoczenia stosowanych metod podwyższania świadczeń. Spójność zasad waloryzacji jest widoczna również w stosunku do emerytur ustalanych na nowych zasadach (emerytur kapitałowych wypłacanych ze środków zgromadzonych w OFE i emerytur z FUS), przyjęte tutaj rozwiązanie słusznie pozwala na waloryzację obu części emerytury w oparciu o taki sam mechanizm.

Zasady waloryzacji nie podlegają różnicowaniu w oparciu o kryterium źródła finansowania świadczenia. Po uzyskaniu prawa do świadczeń ubezpieczony nabywa status emeryta lub rencisty, i trudno wskazać racjonalne uzasadnienie dla ewentualnego różnicowania elementów kształtujących ten status w oparciu o przynależność do systemu o charakterze ubezpieczeniowym lub zaopatrzeniowym. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wymaga, by wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących³⁷. Potwierdza to zasadność decyzji dotyczącej ujednoczenia zasad waloryzacji w odniesieniu do świadczeń realizowanych z systemu ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego.

Prawo do waloryzacji rozumiane jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznawanych świadczeń należy odróżnić od metody podwyższania nominalnej wartości tych świadczeń, przyjętej w obowiązujących przepisach. Oznacza to, że ustawodawca może kształtować formułę waloryzacji pod warunkiem nienaruszania istoty konstrukcji przystosowującej wartość tych świadczeń do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia. Waloryzacja pełni funkcję gwarancyjną dla społeczności ubezpieczonych w zakresie utrzymywania realnej wartości emerytury. Stąd uprawnienia do zwaloryzowanego świadczenia powinny być prawnie chronione w sposób nie pozwalający na uszczuplenie istoty uprawnienia. W przypadku większości uprawnionych do świadczeń uzależnienie ich położenia materialnego od zakresu

³⁷ Zob. m. in. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 41; wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11; J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 89 i n.

i wysokości tych świadczeń ma charakter nieodwracalny w tym sensie, iż własnym działaniem nie są w stanie zmienić tego położenia.

Stosunkowo nowym zjawiskiem jest waloryzowanie świadczeń o charakterze krótkoterminowym. Waloryzacja jest widoczna w odniesieniu do zasiłków, które są wypłacane osobom uprawnionym w dość długim czasie, wówczas może pełnić swoje funkcje w postaci przywrócenia świadczeniom ich realnej wartości. Na tle wykorzystywanych metod waloryzacji wyróżnia się sposób podwyższania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, ponieważ uwzględnia jedynie czynnik płacowy w podstawie waloryzacji.

Waloryzacja jest traktowana jako zasada, ale jedynie w odniesieniu do wykonywania zobowiązań w ubezpieczeniu społecznym. Dlatego należy podkreślić prawne uwarunkowania waloryzacji, wynikające z zasad państwa prawnego. Zasady te są podstawą wzmocnienia gwarancji zabezpieczenia interesów ubezpieczonych w zakresie ochrony realności świadczeń.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Antonów K., Bartnicki M., Suchacki B., *Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.09.153.1227)*, wyd. III, Warszawa 2009.
- 2) Działocha K., Garlicki L. (red. n), Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzeciński J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2001, komentarz do art. 67.
- 3) Florek L., *Ubezpieczenie i zabezpieczenia społeczne w prawie międzynarodowym*, PiZS 1987, nr 1.
- 4) Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
- 5) Jędrasik-Jankowska I., *Komentarz do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, [w:] I. Jędrasik-Jankowska (red. n.), *Prawo socjalne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- 6) Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 3, Zakamycze, Kraków 2006.
- 7) Nawacki L., *Prawo do waloryzacji emerytur i rent*, PUSiG 1998, nr 3.
- 8) Nerka A., *Uwagi o przesłankach i formach waloryzacji w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LX, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 1999.
- 9) Nerka A., *Waloryzacja świadczeń emerytalnych – mechanizm, cel i funkcje*, PiZS 2002.
- 10) Nerka A., *Waloryzacja świadczeń w prawie emerytalnym*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- 11) Oniszczyk J., *Emerytury żołnierzy zawodowych*, PUSiG 2000, nr 3.
- 12) Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.
- 13) Pławucka H., *Ubezpieczenie emerytalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, PSUS, Kudowa Zdrój 2009.
- 14) Szubert W., *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przeгляд Sądowy” 1992, nr 10.
- 15) Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987.

- 16) Ślebza K., *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- 17) *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, The Economic Policy Committee (AWG) & The European Commission (DG ECFIN), 2009.
- 18) *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Annex – country fiches, ISG, The Social Protection Committee, 2009.
- 19) Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego Rady Europy a ustawodawstwo polskie*, [w:] *Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- 20) Uziak W., *Mechanizm waloryzacji systematycznej świadczeń emerytalno-rentowych*, PiP 1988, nr 10.
- 21) Uziak W., *Waloryzacja świadczeń rentowych – pojęcia i formy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 32, Wrocław 1995.
- 22) Wiktorow A., *Jak edukować przyszłych emerytów?*, [w:] *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, styczeń 2010.
- 23) Zieliński T., *Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych*, PiP 1981, nr 2.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

- 1) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- 2) *Europejska Karta Społeczna*, DzU 1999, nr 8, poz. 67.
- 3) *Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, T.j. DzU 2005, nr 3,1, poz. 267 ze zm.
- 4) *Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, T.j. DzU 2004, nr 8, poz. 66.
- 5) *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, T.j. DzU 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm.
- 6) *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, T.j. DzU 2009, nr 153, poz. 1227 ze zm.
- 7) *Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, T.j. DzU 2004, nr 8, poz. 67, z późn. zm.
- 8) *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych*, DzU 2008, nr 237, poz. 1656 ze zm.
- 9) *Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*, T.j. DzU 1998, nr 7, poz. 25 ze zm.
- 10) *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, T.j. DzU 2008, nr 69, poz. 415 ze zm.
- 11) *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych*, DzU 2008, nr 228, poz. 1507.
- 12) *Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych*, DzU 2009, nr 97, poz. 800.
- 13) *Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej*, DzU 2003, nr 135, poz. 1268 ze zm.
- 14) *Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, T.j. DzU 2004, nr 159, poz. 1667 ze zm.

- 15) *Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin*, T.j. DzU 2010, nr 101, poz. 648 ze zm.
- 16) *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych*, DzU 2004, nr 120, poz. 1252 ze zm.
- 17) *Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, T.j. DzU 2009, nr 167, poz. 1322 ze zm.
- 18) *Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*, DzU 2001, nr 100, poz. 1080 ze zm.

WYKAZ ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

- 1) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1995 r., K 16/93, OTK 1995, nr 1, poz. 1.
- 2) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K. 4/99 OTK 1999, nr 7, poz. 165.
- 3) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, poz. 100.
- 4) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11.
- 5) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2.
- 6) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.
- 7) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6.
- 8) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 41.
- 9) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., SK. 11/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 2.

Arleta Nerka

LEGAL GUARANTEES OF THE REAL VALUE OF SOCIAL SECURITY BENEFITS

The subject of this study is to analyze the legal arrangements for indexation of social security benefits. Now indexation is a legal and economic formal adjustment mechanism specified by the law, aimed at maintaining the real value of cash benefits performed annually and based on inflation rate, less frequently on the rate of payroll. It is provided for all the entitled persons and has a rather broad scope, including the provision of short and long term benefits.

The paper provides the analysis of the nature of rights to indexation of cash benefits taking into account their legal guarantees. Functions of indexation affect the universality of its application, which entails significant financial implications for the state budget. Thus, the aim of this paper is also to discuss the issue of financing indexation.

Key words: an insured person, retirement system, a pension, indexation of social security benefits.