

Warszawa, 15 czerwca 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Krajowego Niezależnego Samorządnego Związku
Zawodowego „Solidarność – 80”, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt K.13/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 30 maja 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Krajowego Niezależnego Związku Zawodowego „Solidarność – 80” z dnia 7 kwietnia 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 95 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 z późn. zm.) oraz
- 2) przepisów ograniczających działalność związków zawodowych, tj. przepisów dających określone uprawnienia tylko tzw. związkom zawodowym reprezentatywnym.

1. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 95 zaskarżonej ustawy narusza wyrażoną w art. 64 Konstytucji zasadę ochrony własności. Przepis ten bowiem powoduje zmniejszenie wysokości należnych świadczeń emerytalno-rentowych, a więc działa na szkodę ubezpieczonych. Wnioskodawca nie wskazuje natomiast przepisów, które – jego zdaniem – ograniczają działalność związków zawodowych. Na podstawie uzasadnienia wniosku można jedynie domniemywać, że przedmiotem zaskarżenia są:

- a) art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 55, poz. 725 z późn. zm.) oraz
- b) art. 241¹⁶ i art. 241¹⁷ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

2. Zarzut niekonstytucyjności art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest bezpodstawny. Zaskarżony przepis

ustanawia ogólną zasadę, że w przypadku zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Zasada ta nie dotyczy kilku grup świadczeniobiorców wymienionych w art. 96 ust. 1, których prawo do pobierania świadczeń w razie zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty określają odrębne przepisy. Również odrębne przepisy regulują kwestię zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego powszechnego z prawem do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników (art. 96 ust. 2 ustawy).

Negując zasadność podniesionego zarzutu należy wskazać, że:

- 1) przewidziane w art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS unormowanie zbiegu świadczeń nie jest rozwiązaniem precedensowym. Analogiczny przepis funkcjonował w okresie obowiązywania ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 104, poz. 450). Mianowicie, według art. 23 ust. 1 tej ustawy, w razie zbiegu u jednej osoby prawa do dwóch lub więcej świadczeń o charakterze rentowym zainteresowany miał prawo do pobierania wyższego lub wybranego świadczenia. **Ustawowa regulacja zbiegu świadczeń, polegająca na przyznaniu świadczeniobiorcy prawa wyboru tylko jednego świadczenia mieści się w granicach upoważnienia konstytucyjnego.** Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa zwykła;
- 2) **ewentualne rozwiązanie przeciwne, to znaczy legalizujące jednoczesne pobieranie kilku różnych świadczeń przewidzianych w ustawie (np. emerytury i renty), stanowiłoby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).** Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny, prawo do emerytury i renty „jest uprawnieniem nabytym w wyniku opłacania składek ubezpieczeniowych (podkr. W.P.), upływu określonego czasu zatrudnienia i wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego” (orzeczenie z dnia 3 listopada 1992 r., sygn. K.12/92; OTK 1992, cz. II, poz. 24). Skoro więc uprawnienie to jest związane m. innymi z opłacaniem składki ubezpieczeniowej, to społecznie niesprawiedliwe byłoby wypłacanie ubezpieczonemu dwóch różnych świadczeń, podczas gdy składkę wnoszono tylko jedną. **Wypłata dwóch lub więcej świadczeń**

emerytalno-rentowych w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń naruszałaby równocześnie konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ustawy zasadniczej);

- 3) dyskusyjny jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że „prawa ubezpieczonego do świadczeń mają znamiona własności jako tzw. własność z renty, ponieważ przynajmniej częściowo stanowią ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Bez względu zatem na stosunek prawny, w wyniku którego prawo do tego świadczenia powstało, „ubezpieczony powinien korzystać z poręki całkowitej ochrony własności osobistej” (K. Działocha, St. Paweł: Orzecznictwo TK 1986-1993, s. 1184; orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. K.14/92). **Otóż uprawnienie do świadczenia emerytalno-rentowego, moim zdaniem, posiada znamiona własności tylko w tym sensie, że realizacja tego uprawnienia stanowi źródło środków finansowych umożliwiających nabycie przez ubezpieczonego składników majątkowych warunkujących jego egzystencję.** Osoba uprawniona nie może natomiast dowolnie rozporządzać przysługującym jej prawem do świadczenia w zakresie wyznaczonym w art. 140 Kodeksu cywilnego. **Swoboda dyspozycji ubezpieczonego nie może bowiem przekraczać granic określonych przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS, która posiada umocowanie w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie prawnym nie można zgodzić się z zarzutem, że zaskarżony przepis narusza art. 64 ustawy zasadniczej.** Uprawnienie do świadczenia emerytalno-rentowego jest prawem nieco podobnym do prawa majątkowego, ale podlegającym „słabszej” ochronie konstytucyjnej aniżeli prawo własności. Pogląd ten znajduje szerokie uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie wypowiedział się za dopuszczalnością modyfikacji i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych (ibid. s. 824). Tego rodzaju zabiegi ustawodawcze w zasadzie nie wchodzi w rachubę w odniesieniu do prawa własności i innych praw majątkowych.

- 3. Chybiony jest również zarzut niezgodności z Konstytucją art. 21 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.** Artykuł 59 ust. 2 ustawy zasadniczej

gwarantuje związkom zawodowym, pracodawcom oraz ich organizacjom prawo do rokowań, zwłaszcza w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Należy jednak mieć na uwadze, że zakres tego prawa oraz granice i sposób korzystania z niego określa ustawa zwykła. Powyższy wniosek uzasadniony jest dyspozycją art. 59 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którą wolności związkowe mogą podlegać ograniczeniom ustawowym. Mogą to być tylko takie ograniczenia, jakie są dopuszczalne przez wiążące RP umowy międzynarodowe. **Wypada zauważyć, że przepis art. 21 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych nie ustanawia żadnych ograniczeń w tym zakresie, a tylko odsyła do przepisów odrębnych określających zasady, na jakich związkom zawodowym przysługuje prawo prowadzenia rokowań zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy, a także innych porozumień przewidzianych przepisami prawa pracy.**

Przepisami odrębnymi, o których mowa, są m. innymi przepisy rozdziału II w dziale XI Kodeksu pracy. Wnioskodawca dopatruje się zapewne niekonstytucyjności art. 241¹⁷ K.p., który to przepis określa kryteria reprezentatywności ponadzakładowej organizacji związkowej oraz tryb postępowania w sprawie stwierdzenia reprezentatywności. Innym przepisem, który – być może – budzi wątpliwości Krajowego Niezależnego Samorządnego ZZ „Solidarność – 80” jest art. 241¹⁶ Kodeksu pracy, a w szczególności § 2, przyznający organizacji związkowej reprezentatywnej uprawnienie do prowadzenia rokowań w celu zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy w wypadku zwłoki w przystąpieniu do rokowań ze strony innych organizacji związkowych. **Otóż należy przypomnieć, że kwestia zgodności obu wymienionych przepisów z Konstytucją została już rozstrzygnięta orzeczeniem TK z dnia 11 grudnia 1996 r. sygn. akt K.11/96 (Orzecznictwo TK Zb. urzęd. 1996 r., poz. 54, s. 515-526).** Zgodnie z cytowanym orzeczeniem, art. 241¹⁶ i art. 241¹⁷ Kodeksu pracy nie pozostawały w sprzeczności z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi. Omawiane rozstrzygnięcie nie straciło na aktualności pod rządami nowej Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko