

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn akt K. 17/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 10 lipca 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich z dnia 16 maja 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

1) art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn.zm);

2) § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. nr 161, poz. 1106 z późn.zm);

3) § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych (Dz. U. nr 153, poz. 1106).

1. Zdaniem Konfederacji Pracodawców Polskich, wymienione przepisy naruszają zasady:

a) sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) przez ustanowienie przymusowej i powszechnej podwyżki niektórych świadczeń pieniężnych ze stosunku pracy,

b) wolności działalności gospodarczej (art. 20 ustawy zasadniczej) przez zobowiązanie pracodawców do podwyższania kwot „bazowych” wynagrodzenia zasadniczego za pracę. W rezultacie nastąpił nie zamierzony wzrost tych świadczeń pieniężnych za stosunku pracy, których wysokość jest ustalana jako wielokrotność wynagrodzenia zasadniczego pracownika,

c) ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji) przez zobowiązanie pracodawców do przeznaczania części środków pieniężnych na cele niezgodne z ich wolą ani „nie wynikające bezpośrednio i jednoznacznie z przepisów ustawy”.

Konfederacja Pracodawców Polskich podnosi zarzut, że art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zaskarżone przepisy wykonawcze, nakazujące ubruttowanie przychodu ubezpieczonych z dniem 1 stycznia 1999 r., ukształtowały taki stan prawny, który nie uprawnia pracodawcy do zmniejszenia wysokości niektórych świadczeń o wysokość składki na ubezpieczenia społeczne. Chodzi tu o te przysługujące pracownikom świadczenia, które nie podlegają składce na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a stanowią pochodną wynagrodzenia zasadniczego określonego w układach zbiorowych pracy lub innych przepisach o wynagrodzeniu (np. w regulaminach wynagradzania).

Według Konfederacji, w następstwie kwestionowanych regulacji prawnych „powstał stan prawny i faktyczny, będący zaprzeczeniem idei sprawiedliwości społecznej zarówno w jej potocznym, jak i konstytucyjnym rozumieniu”.

2. Wniosek Konfederacji należałoby uznać za bezzasadny, posługując się następującymi argumentami:

1) zaskarżona ustawa wprowadza radykalną reformę systemu ubezpieczeń społecznych. Głównym celem tej reformy jest stworzenie warunków ekonomiczno-prawnych oraz instytucjonalno-organizacyjnych, gwarantujących realizację konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatelowi przysługuje prawo, o którym mowa, w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Rozwiązania przewidziane w zaskarżonej ustawie mają zapewnić ciągłość realizacji rosnących zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz uniezależnić finansowanie tych zadań od budżetu państwa. Należy dodać, że niewydolność dotychczasowego systemu ubezpieczeń społecznych, obowiązującego do końca 1998 r., była już oczywista. Stanowiła ona realną groźbę dla równowagi budżetu państwa oraz zagrożenie praw ubezpieczonych.

2) wdrażana obecnie reforma wprowadza zasadnicze zmiany szeregu instytucji i rozwiązań funkcjonujących w systemie dotychczasowym. Istotne zmiany dotyczą przede wszystkim obowiązków ubezpieczonych oraz pracodawców i innych podmiotów występujących w roli płatników składek na ubezpieczenia społeczne. Wypada tu przypomnieć, że w dotychczasowym systemie składkę ubezpieczeniową w pełnym wymiarze pokrywał pracodawca. Obecnie zaś, stosownie do art. 16 ust. 1

ustawy, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe finansują z własnych środków, w równych częściach, wskazani w tym przepisie ubezpieczeni oraz płatnicy składek. Następstwem tego rozwiązania jest m.in. odpowiednie zmniejszenie kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców. Należy również mieć na względzie korzyści pracodawców z tego powodu, że w nowym systemie pracownicy sami finansują w całości, z własnych środków, składki na ubezpieczenie chorobowe (art. 16 ust. 2 ustawy);

3) uznając za bezsporne, że składka na ubezpieczenia społeczne jest społecznym kosztem funkcjonowania nowego systemu należy stwierdzić, iż zaskarżona ustawa obciąża nim w zasadzie w równym stopniu ubezpieczonych (to znaczy osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu), jak i płatników składek, w tym także pracodawców. W porównaniu z systemem dotychczasowym, ustawowe rozłożenie ciężaru opłacania składek świadczy, że beneficjentem nowych zasad ich repartycji jest właśnie pracodawca, na którym obecnie spoczywa obowiązek wnoszenia tylko połowy składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe pracownika. Faktu tego nie można pominąć przy ocenie ewentualnych rozwiązań dla pracodawcy niekorzystnych;

4) zaskarżony przepis art. 110 ust. 1 ustawy, nakazujący przeliczenie przychodu ubezpieczonych należnego od 1 stycznia 1999 r., powoduje w konsekwencji wzrost wynagrodzenia zasadniczego brutto, które stanowi kwotę „bazową” niektórych przychodów pracownika, nie zaliczonych do podstawy wymiaru składek (§ 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad). Pośrednim, niekorzystnym dla pracodawcy skutkiem tego przepisu jest wzrost wydatków z tytułu świadczeń stanowiących wielokrotność wynagrodzenia zasadniczego, a przewidzianych w układach zbiorowych pracy lub regulaminach wynagradzania. Konfederacja Pracodawców Polskich, zarzucając zaskarżonemu przepisowi niekonstytucyjność, całkowicie pomija milczeniem fakt, że koszty reformy systemu ubezpieczeń społecznych w znacznie większym stopniu obciążają drugą stronę, to znaczy pracowników, o czym już była mowa. Rozwiązania przewidziane w zaskarżonej ustawie nie mogą być poddawane ocenie w sposób wybiórczy, nie uwzględniający podstawowych celów reformy oraz jej skutków korzystnych, także dla pracodawców;

5) w świetle przedstawionych wyżej argumentów zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej należy uznać za całkowicie bezzasadny.

Podwyżka niektórych świadczeń ze stosunku pracy, wynikająca z ubruttowienia wynagrodzenia zasadniczego, stanowić będzie daleko mniejsze – w wymiarze finansowym – obciążenie pracodawcy aniżeli jego korzyści będące następstwem obciążenia pracownika obowiązkiem uiszczania połowy składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz pełnej składki na ubezpieczenia chorobowe. Nie podlega więc zakwestionowaniu ogólniejsza teza, że w wyniku reformy systemu ubezpieczeń społecznych koszty pracy (zatrudnienia) ponoszone przez pracodawcę uległy zmniejszeniu, a nie zwiększeniu;

6) podniesiony we wniosku zarzut naruszenia zasad i wartości podlegających ochronie konstytucyjnej z mocy art. 20 i art. 64 ustawy zasadniczej należałoby także oddalić, kierując się tezami orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Według T.K., jednym z kryteriów oceny zasadności tego rodzaju zarzutów jest zasada proporcjonalności, której istotę stanowi zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności obywateli. W orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r. U. 10/92 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że ewentualne ograniczenia konstytucyjnie uznanych praw i wolności „muszą uwzględniać konieczność każdorazowego wyważenia rangi prawa czy zasady to ograniczenie uzasadniającej” (OTK w 1993 r. cz. I, s. 32). Oznacza to, że skutkiem niezachowania koniecznej proporcjonalności bądź ustanowienia nadmiernego ograniczenia może być niekonstytucyjność danej regulacji. W innym orzeczeniu (z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94) Trybunał Konstytucyjny sformułował tę kwestię wyraźniej. Zdaniem tego organu, rozważania poprzedzające ocenę, czy zakaz nadmiernej ingerencji, nie został naruszony przez ustawodawcę, powinny udzielać odpowiedzi m.in. na pytania, czy ingerencja ta jest niezbędna dla ochrony interesu społecznego, z którym jest powiązana oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (OTK w 1995 r. cz. I, s. 133). Otóż, w opiniowanym przypadku odpowiedź na obydwa pytania jest pozytywna. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych była niezbędna ze względu na szczególnie ważny interes społeczny, jakim jest zapewnienie ciągłości finansowania zabezpieczenia społecznego, które gwarantuje obywatelom Konstytucja. Wysoka ranga społeczna tej reformy oraz jej cele uzasadniają dopuszczalność ingerencji ustawodawcy – w sferę praw i wolności obywateli – w stopniu wynikającym z art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń

społecznych. Nie wymaga uzasadnienia teza, że efekty reformy będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do obciążenia pracowników obowiązkiem wypłaty podwyższonych świadczeń, stanowiących wielkość pochodną przeliczonego wynagrodzenia zasadniczego.

Sporządził: Witold Pawełko