

Warszawa, 27 kwietnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.9/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 6 kwietnia 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 marca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 9 ust. 4, ust. 4a i ust. 4b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ustawy zasadniczej), ponieważ bezzasadnie różnicują sytuację prawną osób, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty, prowadzą działalność zarobkową. Według RPO, przepisy, o których mowa, dyskryminują tych świadczeniobiorców, którzy „z racji prowadzonej działalności zarobkowej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym”.

W uzasadnieniu wniosku RPO wywodzi, że konsekwencją zaskarżonych przepisów jest podział rodzajów pracy na „lepsze”, to znaczy umożliwiające emerytom i rencistom podejmowanie działalności zarobkowej bez obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych oraz na „gorsze”, tj. objęte tym obowiązkiem.

W konkluzji RPO wyraża pogląd, że „różnicowanie zasad podlegania obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych” przez osoby, które mają ustalone prawo do świadczeń emerytalnych lub rentowych i jednocześnie prowadzą działalność zarobkową jest niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

2. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, moim zdaniem, nie jest zasadny z następujących względów:

- 1) ustalone prawo do emerytury lub renty oraz prowadzona jednocześnie działalność zarobkowa jako cecha wspólna określonej grupy emerytów i rencistów nie może być cechą zobowiązującą ustawodawcę do

jednakowego (równego) traktowania tych osób w zakresie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. **Ogół osób, które mając ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych prowadzą działalność zarobkową można bowiem podzielić na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć tych emerytów i rencistów, których działalność zarobkowa polega na świadczeniu pracy (usług) na rzecz pracodawcy lub zleceniodawcy.** Pojęcie pracodawcy, rozumiane tu szeroko, obejmuje także organy oraz instytucje i służby państwowe, w tym wojsko. **Cechą istotną (relewantną) tej grupy jest obowiązek wykonywania pracy lub świadczenia usług „na rachunek” podmiotu będącego pracodawcą (zleceniodawcą).** Obowiązek ten wynika ze stosunku pracy, stosunku służbowego, członkostwa w spółdzielni lub umowy cywilno-prawnej. **Drugą zaś grupę osób stanowią emeryci i renciści prowadzący działalność zarobkową na własny rachunek.** Należą do niej przede wszystkim osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby wykonujące wolny zawód, a także osoby wykonujące pracę nakładczą. Grupa ta, w przeciwieństwie do pierwszej wyróżnia się brakiem obowiązku świadczenia pracy (usług), o którym wyżej mowa;

- 2) wypada zatem stwierdzić, że **cechą istotną uzasadniającą ustawowe wyodrębnienie rodzajów pracy (usług) wykonywanej przez emerytów i rencistów i podlegającej obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych jest istnienie obowiązku świadczenia pracy (usług) na rachunek innego podmiotu.** Ustawa nakłada ten pierwszy obowiązek na pracodawcę, który zapewne nie byłby zainteresowany w dobrowolnym ubezpieczeniu pracownika, chociażby ze względu na wzrost kosztów działalności z tego tytułu. **Natomiast emeryt lub rencista prowadzący działalność zarobkową na własny rachunek sam podejmuje całkowicie swobodną decyzję dotyczącą ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.** Jest to rozwiązanie słuszne, zgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw i wolności obywateli. Wbrew twierdzeniu RPO, nie ma ono charakteru dyskryminacyjnego wobec emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową w formach nie stanowiących tytułu do obowiązkowych

ubezpieczeń w tym zakresie, skoro ta grupa świadczeniobiorców może ubezpieczyć się z własnej woli;

- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich przyznaje, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. **Wypada zauważyć, że w omawianym przypadku owo zróżnicowanie jest zgodne z tą zasadą, a także z zasadą równości wobec prawa. Przeciwnie, niezgodne z tymi zasadami byłoby zniesienie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w stosunku do zatrudnionych emerytów i rencistów – jak to sugeruje wniosek RPO – ponieważ oznaczałoby pozbawienie ich możliwości zwiększenia ustalonego świadczenia.** Chodzi tu o wzrost świadczenia z tytułu dodatkowego stażu pracy, osiągniętego po nabyciu uprawnień emerytalno-rentowych. Nie wymaga szerszego uzasadnienia teza, że brak ubezpieczenia powodujący utratę możliwości dodatkowego wzrostu emerytury z tytułu zwiększenia stażu pracy pozostawałaby w kolizji z art. 32 Konstytucji. Emeryci i renciści będący pracownikami (to znaczy prowadzącymi działalność zarobkową nie na własny rachunek) byłiby dyskryminowani względem pozostałej rzeszy zatrudnionych. Wobec istnienia obowiązku ubezpieczenia osób zatrudnionych, nie mających ustalonego prawa do emerytury lub renty tego rodzaju rozwiązanie nie byłoby zgodne również z art. 2 ustawy zasadniczej;
- 4) zniesienie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w odniesieniu do zatrudnionych emerytów i rencistów stwarzałoby nadto społecznie nieuzasadnione zróżnicowanie szans na rynku pracy. Brak takiego obowiązku mógłby skłaniać pracodawców do przyjmowania tych osób do pracy w pierwszej kolejności, co zmniejszałoby szanse innych kandydatów. **W warunkach utrzymującego się wysokiego bezrobocia brak obowiązku ubezpieczeniowego ciążącego na pracodawcach zatrudniających emerytów i rencistów można byłoby oceniać jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości w prawie, która wymaga zapewnienia równości szans dla osób poszukujących pracy.**

Nie podzielam poglądu RPO, że utrzymanie obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych wobec osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty i prowadzących działalność zarobkową „pozostaje w sprzeczności z

ubezpieczeniowym charakterem świadczeń długoterminowych z ubezpieczenia społecznego”. Właśnie długoterminowy charakter wspomnianych świadczeń uzasadnia twierdzenie, że w interesie tych osób leży nabywanie prawa do wzrostu świadczeń z tytułu opłacanej składki.

Dotychczasowe wywody nie mogą jednak przesłaniać krytycznej uwagi pod adresem rozwiązań ustawowych ustanawiających obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego i odprowadzania składki od wynagrodzeń (uposażeń) w przypadkach, gdy nie ma ona żadnego wpływu na wymiar świadczenia. Trafne jest spostrzeżenie zawarte we wniosku RPO, że w takich sytuacjach składka ubezpieczeniowa ma charakter podatku. Okoliczność ta nie uprawnia wszakże do kwestionowania konstytucyjności przepisów obligujących do wnoszenia tej składki. Ustawodawca zapewne kierował się w tego rodzaju przypadkach potrzebą regulacji procesów zachodzących na rynku pracy. Dodatkowym zaś motywem mogła być zasada solidaryzmu społecznego, która w kilkunastoletnim okresie przejściowym wymaga finansowania, w stosunkowo szerokim zakresie, świadczeń będących kontynuacją „starego” systemu emerytalno-rentowego.

Sporządził: Witold Pawełko