

Dz.U. 2000 Nr 109 poz. 1164**WYROK**

z dnia 4 grudnia 2000 r.

Sygn. K. 9/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 4 grudnia 2000 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

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; zm.: Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

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; zm.: Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256; z 2000 r. Nr 9, poz. 118, Nr 95, poz. 1041, Nr 104, poz. 1104) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

1. Wnioskiem z 30 marca 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności 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; zm.: Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72,

poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powodem wniesienia wniosku były liczne skargi emerytów i rencistów, którzy z racji podjęcia działalności zarobkowej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, przy czym obowiązek ubezpieczenia obejmuje tylko niektóre rodzaje pracy zarobkowej, a wpłacone składki nie zawsze mają wpływ na podwyższenie wysokości pobieranych świadczeń. Taka regulacja prowadzi do naruszenia zasady równości i nosi cechy dodatkowego obciążenia o charakterze podatkowym. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że krytyka zasad ubezpieczenia jest uzasadniona. Podkreślił, iż ze sformułowanej w art. 32 konstytucji zasady równości wynika dla ustawodawcy nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). 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 faworyzujących.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich osoby, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i podejmują działalność zarobkową, znajdują się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej. Należą zatem do klasy podmiotów podobnych, które powinny być traktowane równo ze względu na posiadanie istotnych cech wspólnych. Tymczasem określone przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym dzielą na dwie grupy osoby, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty kontynuują aktywność zawodową. Pierwsza grupa, to objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emeryci i renciści, prowadzący działalność zarobkową w ramach stosunku pracy lub służby, członkostwa w spółdzielni lub na podstawie umów cywilnoprawnych. Do drugiej grupy należą ci emeryci i renciści, którzy prowadzą działalność zarobkową w pozostałych formach prawnych, nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia. Dotyczy to np. osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolny zawód. Ta grupa emerytów i rencistów może być objęta ubezpieczeniem na swój wniosek.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, takie zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym mają charakter dyskryminujący i prowadzą do nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu cechą istotną (relewantną) tj. osób, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty prowadzą działalność zarobkową. Kwestionowane przepisy pozostają także w sprzeczności z ogólną zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, bez względu na płeć, stan cywilny i stan rodzinny, którą ustawodawca sformułował w art. 2a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. Zróżnicowanie obowiązku ubezpieczenia z uwagi na charakter prowadzonej przez emerytów i rencistów działalności zarobkowej – w ocenie RPO – nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak wywodzi wnioskodawca, utrzymanie obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych wobec niektórych osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i prowadzą działalność zarobkową, było już wcześniej krytykowane przez doktrynę jako sprzeczne z ubezpieczeniowym charakterem świadczeń długoterminowych z ubezpieczenia społecznego i z tego powodu nie może być uznane za racjonalne. Ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego oparty jest na zasadach wzajemności oraz proporcjonalności składki i przyznawanych świadczeń. Warunkiem nabycia praw do świadczeń jest odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych

stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń. Z chwilą spełnienia ryzyka ubezpieczeniowego i nabycia prawa do emerytury lub renty, dalsze utrzymywanie obowiązku ubezpieczenia na wypadek wystąpienia tych rodzajów ryzyka jest bezprzedmiotowe.

Z zasadą wzajemności wiąże się wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Rzecznik Praw Obywatelskich powołując się na ratyfikowane przez Polskę Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy podkreślił, że również w świetle przyjętych standardów międzynarodowych istotną rolę odgrywać powinny zasady wzajemności i proporcjonalności. Kontynuowanie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty powinno przyczyniać się do ostatecznej wysokości świadczeń. Tymczasem w świetle obowiązujących przepisów opłacana składka nie zawsze będzie miała wpływ na wymiar przysługującego już świadczenia. Dotyczy to w szczególności składek opłacanych z tytułu krótkoterminowych umów o pracę oraz doraźnie zawieranych cywilnoprawnych umów o świadczenie usług, a także świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego przysługujących żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom służb mundurowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek ubezpieczenia nie powinien dotyczyć sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, gdyż opłacana obowiązkowo składka pozostaje bez wpływu na wymiar pobieranego uposażenia.

Za utrzymaniem obowiązku ubezpieczeń: emerytalnego i rentowych wobec emerytów i rencistów podejmujących działalność zarobkową nie może przemawiać sytuacja na rynku pracy – stwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich. Zabezpieczenie rynku pracy przed tańszym dla pracodawcy zatrudnianiem emerytów i rencistów (gdy idzie o koszty pracy) powinno odbywać się przy pomocy instrumentów należących do sfery polityki zatrudnienia, a nie prowadzić do różnicowań w zakresie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Obowiązku ubezpieczenia emerytów i rencistów podejmujących pracę zarobkową nie mogą też uzasadniać racje ekonomiczne, związane z zabezpieczeniem odpowiednich wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W ocenie wnioskodawcy waga interesu, związana z ochroną rynku pracy i finansów ubezpieczeń społecznych nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez niezachowanie wiodących zasad ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich uznał różnicowanie zasad podlegania obowiązkowi ubezpieczeń: emerytalnego oraz rentowych przez osoby, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty prowadzą działalność zarobkową, za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP.

2. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej. W piśmie z 31 lipca 2000 r. Prezes Rady Ministrów poinformował, że według szacunków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dokonanych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących liczby pracujących emerytów i rencistów oraz poziomu wynagrodzeń w 2000 r., planowanych przez Ministerstwo Finansów, zmniejszenie wpływów składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w warunkach finansowych 2000 r. w skali 12 miesięcy, dałoby kwotę rzędu 1,6 mld zł i musiałoby doprowadzić do zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Tym samym orzeczenie Trybunału

Konstytucyjnego może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2000 na kwotę około 1,6 mld złotych.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, że przepisy 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 ze zm.) nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uznał on, że zróżnicowanie sytuacji prawnej pracujących emerytów i rencistów jest racjonalnie uzasadnione i pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie można bowiem zapominać o innych zasadach finansowania składek na ubezpieczenie społeczne, w szczególności o zasadzie pokrywania składek w równych częściach przez pracodawców i ubezpieczonych w przypadku pracowników, zleceniobiorców, członków spółdzielni i służb mundurowych, a w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą – z własnych środków. Ponadto Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że przychody ubezpieczonych (finansujących połowę składki) zostały podwyższone w ten sposób, aby po potrąceniu składek na ubezpieczenie nie były niższe niż przed przeliczeniem. Wyłączenie emerytów i rencistów z ubezpieczenia doprowadziłoby do zróżnicowania płacy pracowników wykonujących taką samą pracę i mogłoby stanowić zachętę dla pracodawcy do zatrudniania emerytów i rencistów w miejsce osób, za które należy odprowadzać składkę. Z tych względów zaskarżone przepisy nie naruszają zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej.

3. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż przepisy art. 9 ust. 4, ust. 4a i 4b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Chociaż kwestionowane przepisy różnicują sytuację osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty i podejmujących działalność zarobkową, to nie naruszają powołanych przez wnioskodawcę zasad konstytucyjnych. Prokurator Generalny podniósł, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów prawa. Kryterium to musi być jednak relewantne, pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów oraz musi być proporcjonalne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy będące przedmiotem oceny spełniają te wymogi. Zostały wprowadzone w celu uszczelnienia systemu ubezpieczeniowego i zrównania szans na rynku pracy. Dają także możliwość uzyskania w przyszłości wyższego świadczenia. Zróżnicowanie obowiązku ubezpieczenia w zależności od rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej jest zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadnione, skoro osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą opłacają składki w całości z własnych środków. Należy również pamiętać, że „ubruttowiono” wynagrodzenia wszystkich zatrudnionych (także emerytów i rencistów), toteż objęcie ich ubezpieczeniem nie prowadzi do pogorszenia możliwości zarobkowych.

Nie można zatem – stwierdza Prokurator Generalny – dopatrzeć się naruszenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej przez przepis, który – w zgodzie z tymi zasadami – wprowadza obowiązek pracodawców do pokrywania obciążającej ich części składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od wszystkich pracowników. Wręcz przeciwnie – takie zrównanie obowiązków pracodawców jest zgodne z tymi przepisami.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 30 listopada 2000 r. w imieniu Sejmu wyraził pogląd, że przepisy art. 9 ust. 4, ust. 4a i 4b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu stanowiska stwierdził, że ustalone prawo do emerytury lub renty oraz prowadzona jednocześnie działalność zarobkowa, jako cecha wspólna określonej grupy emerytów i rencistów, nie może powodować zobowiązania ustawodawcy do jednakowego (równego) traktowania tych osób w zakresie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, gdyż różny jest rodzaj prowadzonej przez nich działalności zarobkowej. Część emerytów i rencistów świadczy pracę (usługi) na rzecz pracodawcy lub zleceniodawcy, przy czym pojęcie pracodawcy obejmuje również organy oraz instytucje i służby państwowe, w tym wojsko. Obowiązek uiszczania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe spoczywa w tym przypadku na pracodawcy, który zapewne nie byłby zainteresowany dobrowolnym ubezpieczeniem pracownika. Druga grupa, to emeryci i renciści prowadzący działalność zarobkową na własny rachunek. Ustawodawca stworzył tej grupie możliwość ubezpieczenia dobrowolnego. Takie rozwiązanie, w ocenie Marszałka Sejmu, zgodne jest z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw i wolności obywateli.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową pozostaje w zgodzie także z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości wobec prawa – stwierdza Marszałek Sejmu. Przede wszystkim daje możliwość zwiększenia świadczeń z tytułu dodatkowego stażu pracy osiągniętego po nabyciu uprawnień emerytalno-rentowych. Takie rozwiązanie leży w interesie ubezpieczonych, biorąc pod uwagę długoterminowy charakter tych świadczeń. Poza tym, zniesienie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w odniesieniu do zatrudnionych emerytów i rencistów stwarzałoby społecznie nieuzasadnione zróżnicowanie szans na rynku pracy, co pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

II

Na rozprawie 4 grudnia 2000 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku zakwestionował przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), na mocy których do kręgu osób objętych obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zaliczono kontynuujących działalność zarobkową emerytów i rencistów. Unormowanie przewidujące obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowych w przypadku prowadzenia tylko niektórych rodzajów działalności posiada – w ocenie wnioskodawcy – charakter dyskryminujący i stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1, 3 i 13-18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają także osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty, jeżeli są pracownikami (z wyłączeniem prokuratorów), członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek

rolniczych, żołnierzami zawodowymi, funkcjonariuszami Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej lub Służby Celnej. Gdy chodzi o funkcjonariuszy Służby Celnej, to zostali oni objęci obowiązkiem ubezpieczenia na mocy art. 89 pkt 4 lit.b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802) od 15 września 1999 r., podczas gdy pozostałe wymienione w art. 9 ust. 4 ustawy podmioty zostały objęte obowiązkiem ubezpieczenia z dniem wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. 1 stycznia 1999 roku.

Przyjęte w art. 9 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązanie było przedmiotem rozbieżnych stanowisk na etapie prac legislacyjnych. Zwrócono uwagę, że wprowadzenie dalsze opłacanie składek przez pracujących emerytów i rencistów ma znaczenie dla ostatecznej wysokości świadczeń, ale ten sam cel można było osiągnąć przez stworzenie tej kategorii ubezpieczonych, podobnie jak pozostałym grupom zawodowym z rolnikami włącznie, możliwości ubezpieczenia dobrowolnego.

Należy zaznaczyć, że obowiązkowe ubezpieczenie emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową na podstawie stosunku pracy nie jest nową zasadą, ale powtórzeniem wcześniejszych uregulowań. Uchylona ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity z 1989 r. Dz.U. Nr 25, poz. 137 ze zm.) przewidywała w art. 4 ust. 1, że ubezpieczeniu społecznemu podlegają wszyscy pracownicy. Natomiast art. 4 ust. 2 wyłączał z obowiązku ubezpieczenia określone podmioty. Wyłączenie nie dotyczyło jednak emerytów i rencistów, a zatem już w świetle poprzednio obowiązujących przepisów emeryt czy rencista, będący jednocześnie pracownikiem, obowiązany był opłacać składkę na ubezpieczenie społeczne. Podobna zasada dotyczyła członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Podstawą ubezpieczenia społecznego tej grupy był wciąż obowiązujący dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 27, poz. 135 ze zm.).

Inaczej przedstawiała się sytuacja osób zatrudnionych na podstawie umowy agencyjnej lub zlecenia. Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 65, poz. 333 ze zm.) uzależniała obowiązek ubezpieczenia od długości zawieranych umów. Emeryt lub rencista podejmujący pracę na podstawie tych umów podlegał ubezpieczeniu społecznemu tylko na swój wniosek (dobrowolnie). Także ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w swoim pierwotnym brzmieniu, przejęła te uregulowania i nie przewidywała obowiązkowego ubezpieczenia dla osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty i wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej czy zlecenia. Z tytułu tych umów emeryci i renciści mogli ubezpieczyć się dobrowolnie, na swój wniosek (art. 9 ust. 5 ustawy).

Stan prawny zmienił się po wejściu w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1256). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 lit.a ustawy zmieniającej, obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowych zostały objęte osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy o zleceniu oraz osoby z nimi współpracujące, bez względu na długość zawartej umowy. Przyjęta regulacja była zgodna z propozycją zawartą w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (*druk sejmowy nr 1480*). Natomiast propozycja by obowiązkiem ubezpieczenia objąć także emerytów i rencistów wykonujących pracę na podstawie takich umów pojawiła się w toku prac Komisji

Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących problematyki ubezpieczeń społecznych (*sprawozdanie komisji, druk nr 1528*). W ocenie komisji nałożenie takiego obowiązku rozwiązuje “problem pewnej nierówności na rynku pracy” i tworzy “możliwość przeliczenia świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli warunki do tego zostaną spełnione”. Powoływano również argument zwiększenia wpływu środków finansowych do FUS, “co w sytuacji głębokiego kryzysu ma istotne znaczenie”. Przeciwnicy tej regulacji podnosili, że problemy rynku pracy nie powinny być rozwiązywane instrumentami właściwymi dla systemu ubezpieczeń społecznych, że wpływy z obciążenia składkami umów zlecenia zawieranych przez emerytów nie będą miały znaczącego udziału w dochodach FUS, gdyż grupa emerytów zatrudnionych wyłącznie na podstawie umów zlecenia jest stosunkowo nieliczna. Ponadto zwracano uwagę, że zatrudnianie na podstawie krótkotrwałych umów nie daje możliwości przeliczenia świadczenia przysługującego emerytowi (*Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących problematyki ubezpieczeń społecznych z 19 listopada 1999 r.*).

Ostatecznie osoby, mające ustalone prawo do emerytury lub renty i wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo umowy o świadczenie usług, zostały objęte obowiązkowym ubezpieczeniem. Na mocy art. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1256), do art. 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dodane zostały nowe ustępy 4a i 4b. Na podstawie art. 9 ust. 4a ustawy, obowiązkowym ubezpieczeniem zostały objęte osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty i wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz osoby z nimi współpracujące, jeżeli równocześnie nie pozostają w stosunku pracy. Zatem emeryt lub rencista, który na rzecz jednego podmiotu wykonuje pracę na podstawie umowy agencyjnej lub zlecenia albo umowy o świadczenie usług, a u innego podmiotu wykonuje pracę na podstawie stosunku pracy, obowiązkowo podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym tylko z tytułu wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy.

Natomiast w przypadku, gdy emeryt lub rencista zawarł umowę agencyjną lub zlecenia albo umowę o świadczenie usług z podmiotem, z którym równocześnie pozostaje w stosunku pracy lub w ramach takich umów wykonuje pracę na rzecz podmiotu, z którym pozostaje w stosunku pracy, to wówczas zatrudnienie na podstawie wszystkich umów traktuje się jak pozostawanie w stosunku pracy i wobec tego to łączne zatrudnienie powoduje obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowych (art. 9 ust. 4b ustawy). Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych za pracownika, w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

Omawiane zasady stosuje się do umów agencyjnej, zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, zawartych po upływie 14 dni od daty wejścia w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1256), czyli począwszy od 14 stycznia 2000 r. Do umów agencyjnych i zlecenia zawartych do 13 grudnia 2000 r. włącznie miały zastosowanie przepisy sprzed nowelizacji.

Obowiązujące obecnie przepisy nie przewidują obligatoryjnego ubezpieczenia wszystkich kontynuujących zatrudnienie emerytów i rencistów, co zdaniem wnioskodawcy w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Obowiązkowym ubezpieczeniem nie są bowiem objęci emeryci i renciści wykonujący pracę nakładczą, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące.

2. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wraz z innymi ustawami tworzy system przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. W wyroku z 4 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych (*K. 18/99*, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1, s. 13).

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ma charakter scaleniowy i w pewnej mierze kodyfikacyjny. Zastąpiła sześć ustaw (lub ich fragmenty) regulujących organizację i finansowanie ubezpieczeń pracowniczych oraz systemy świadczeń dla twórców, osób wykonujących prace na podstawie umowy agencyjnej, zlecenia, prowadzących działalność gospodarczą, adwokatów, funkcjonariuszy służb mundurowych, pracowników kolejowych oraz duchownych. Reguluje kwestie wspólne dla czterech działów ubezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych, ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. W szczególności określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasady ustalania składek oraz podstaw ich wymiaru, zasady działania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 2 ustawy). Ochronę wszystkich grup społecznych na wypadek ryzyk zagrażających zdolności do uzyskiwania środków utrzymania oparto na zasadach ubezpieczeniowych. Do tego systemu włączono także funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy rozpoczęli służbę po 31 grudnia 1998 r. Natomiast poza systemem ubezpieczenia społecznego znaleźli się sędziowie (art. 71(1) ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.) i prokuratorzy (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Wnioskodawca podkreślił, że ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego powinien opierać się na zasadach wzajemności oraz proporcjonalności składki i świadczeń. Istotna rola tych zasad wyklucza zatem obowiązek ubezpieczenia emerytów i rencistów prowadzących określoną działalność zarobkową, gdyż dalsze opłacanie składek nie zawsze przyczynia się do ostatecznej wysokości świadczeń. Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, że świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialnoprawną do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99*, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100).

Zgodnie z klasyczną już definicją W. Szuberta, ubezpieczenie społeczne to “system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze

roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężarów tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych” (W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne, zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66).

Niewątpliwie w klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek warunkuje zarówno nabycie prawa do emerytury lub renty, jak również ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak ściśle przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, nie związane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki. Także wśród okresów nazwanych składkowymi znajdują się okresy, w których nie była opłacana składka na ubezpieczenie społeczne (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., K. 25/96, OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 311*). Podobnie w wyroku z 30 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc istnieją proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością, a okresem opłacania i rozmiarem składki (*wyrok z 30 maja 2000 r., K. 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 112*).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza więc rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek. Wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych. Jak zauważa sam wnioskodawca, kontynuowanie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty w różny sposób przyczynia się do ostatecznej wysokości świadczeń. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) przewiduje możliwość ponownego przeliczenia emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na wniosek zgłoszony nie wcześniej niż po zakończeniu kwartału kalendarzowego, jeżeli emeryt lub rencista pozostaje w ubezpieczeniu, chyba że w kwartale kalendarzowym ustało ubezpieczenie. Ponowne ustalenie wysokości świadczenia polega na doliczeniu nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych i nieskładkowych. Kwotę przysługującego świadczenia zwiększa się, doliczając do kwoty emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy po 1,3% podstawy wymiaru, ustalonej w wyniku waloryzacji, za każdy rok okresów składkowych. Odmienne zasady stosuje się przy przeliczaniu renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (art. 112 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Przy obliczaniu wzrostu, o którym mowa, okresy składkowe ustala się z

uwzględnieniem pełnych miesięcy. Słusznie zauważa wnioskodawca, że takie rozwiązanie powoduje, że nie zawsze opłacana składka znajdzie odzwierciedlenie w wysokości pobieranego świadczenia. Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że nie zawsze istnieją proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością, a okresem opłacania i rozmiarem składki, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z ryzykiem utraty zdolności do pracy na skutek inwalidztwa. Przypomnieć też należy, że funkcjonariusze służb mundurowych nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym, ale systemem zaopatrzenia społecznego, toteż ich świadczenia finansowano wprost z budżetu państwa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, te okoliczności usprawiedliwiają nałożenie obowiązku ubezpieczenia nawet w sytuacji, gdy dalsze opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne nie zawsze znajdzie w pełni odzwierciedlenie w zwiększonej wysokości przysługującego świadczenia.

Już w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “należnych ubezpieczonemu świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na FUS, zwłaszcza gdy się uwzględni, że w obecnym systemie finansowania emerytur i rent istotną rolę pełnią dotacje budżetu państwa”. Podkreślił też, że prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zaliczyć do praw obligacyjnych. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest według powszechnej opinii nauki prawa pełnym stosunkiem zobowiązaniowym. Element wzajemności nie występuje tutaj w postaci ścisłej zależności świadczenia ubezpieczeniowego od uiszczenia składki. W stosunku ubezpieczeniowym nie ma synalagmatyczności, charakterystycznej dla zobowiązań wzajemnych w znaczeniu cywilnoprawnym (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 131*).

Dopiero w modelu docelowym wysokość bazowej emerytury zależeć będzie od wielkości składek rejestrowanych przez ZUS na indywidualnych kontach. Ciągłe bowiem w pierwszym filarze systemu ubezpieczeń mamy do czynienia z zasadą solidarności społecznej, polegającej na wspólnym gromadzeniu środków na wypadek zajścia określonych ryzyk ubezpieczeniowych. Ma to szczególne znaczenie w warunkach prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne. W aktualnym stanie prawnym składki nie są inwestowane, ale przeznaczone na wypłatę bieżących emerytur. “Ubezpieczeniowe konta indywidualne są tu jedynie zapisami historii wypłat i wpłat i nie stanowią odrębnych kont finansowych w rozumieniu prawa bankowego (M. Rymśza, *Docelowy model ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne Nr 9/98, s. 2). W konkluzji należy stwierdzić, że w ramach konstrukcji nowego systemu ubezpieczeń społecznych zasada wzajemności i proporcjonalności nie wyklucza możliwości objęcia obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych aktywnych zawodowo emerytów i rencistów.

3. Odnosząc się do zarzutu niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji emerytów i rencistów należy rozważyć czy istotnie zakwestionowane przepisy różnie traktują podmioty prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Zdaniem wnioskodawcy taką odrębną kategorię podmiotów tworzą emeryci i renciści podejmujący działalność zarobkową.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji. Zasada równości nakazuje, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie wymieniona zasada zakłada odmienne traktowanie podmiotów, które nie posiadają

wspólnej cechy istotnej. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł ponadto, iż w nowym systemie ubezpieczeń społecznych została sformułowana wprost, w sposób normatywny zasada równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W myśl tej zasady wszyscy ubezpieczeni, bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny, są traktowani równo. Zasada ta dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

Badając zgodność aktu normatywnego z konstytucyjną zasadą równości należy w pierwszej kolejności ustalić – biorąc pod uwagę cel i treść badanej regulacji – czy istnieje wspólna cecha istotna uzasadniająca równe traktowanie określonych podmiotów prawa.

Obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowego jest szeroko ujęty. Obejmuje on wszystkie osoby uzyskujące dochody z pracy oraz pewne kategorie osób, uzyskujących dochód ze środków publicznych (np. stypendyści, bezrobotni). Jednakże charakterystyczną cechą ubezpieczenia społecznego jest jego związek z pracą. To praca stanowi podstawowy tytuł i rację bytu ubezpieczenia społecznego. Z konstrukcji obowiązku ubezpieczenia społecznego wynika zatem, że cechą relewantną adresatów kwestionowanej normy jest podjęcie działalności zarobkowej. Cechą taką charakteryzują się także emeryci i renciści aktywni zawodowo. Istotnym kryterium przy ustalaniu, czy dany podmiot podlega ubezpieczeniu społecznemu, jest fakt podjęcia określonej działalności zarobkowej. W przypadku aktywnych zawodowo emerytów i rencistów ustawodawca przyjął, że obowiązkiem ubezpieczenia społecznego zostaną objęci tylko ci spośród nich, którzy podejmują działalność zarobkową na podstawie tytułów wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 13-18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 9 ust. 4, ust. 4a i ust. 4b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Zdaniem wnioskodawcy, z art. 9 ust. 4, ust. 4a i ust. 4b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika różnicowanie sytuacji podejmujących działalność zarobkową emerytów i rencistów. Kryterium różnicowania jest w tym zakresie charakter prowadzonej działalności zarobkowej. Obowiązek ubezpieczenia nie obejmuje bowiem emerytów i rencistów wykonujących pracę nakładczą oraz osób prowadzących działalność gospodarczą, twórców, artystów oraz wykonujących wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Takie różnicowanie sytuacji prawnej osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty nie znajduje – w ocenie RPO – uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej i może być uznane za dyskryminację tych spośród nich, którzy z racji prowadzonej działalności zarobkowej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Uściślając pogląd wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego należy uznać, że kryterium różnicowania sytuacji pracujących emerytów i rencistów w zakresie obowiązku ubezpieczenia stanowi w istocie tytuł prawny prowadzonej działalności zarobkowej, a nie charakter wykonywanej pracy, gdyż ten może być podobny (np. podobne czynności może wykonywać radca prawny w ramach zatrudnienia na podstawie stosunku pracy i w ramach działalności prowadzonej na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej). Wobec zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich należy zbadać czy przyjęte kryterium stanowi tego rodzaju różnicowanie, które pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej i ma charakter dyskryminujący.

Jeżeli norma prawna traktuje odmiennie podmioty prawa posiadające wspólną cechę istotną (w tym wypadku podjęcie działalności zarobkowej), to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli:

wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowania są racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; regulacja prawna znajduje podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse na uznanie za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., K.10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33, wyrok z: 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 40 oraz 12 września 2000 r., K. 1/00, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 185*).

Oceniając zgodność zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej należy przypomnieć, że zasada ta nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiąże się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (*orzeczenie z 25 lutego 1997 r., K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7*). Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych, a jej stosowanie wymaga respektowania szerokiego zakresu swobody, pozostawionej ustawodawcy przy realizacji praw socjalnych.

4. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła zmiany w regulacji praw socjalnych. Art. 67 ust. 1 zd. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju, przy czym określająca je ustawa nie może naruszać istoty danego prawa.

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych zmieniła w istotnym stopniu zakres podmiotowy ubezpieczenia i przysługujące uprawnienia do świadczeń, sposób ich finansowania i zasady realizacji. Powołanie odrębnych funduszy emerytalnego i rentowego spowodowało rozdział ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, a samo nabycie prawa do świadczeń i ustalanie ich wysokości zostało zróżnicowane według kryterium wieku. Zgodnie z wolą ustawodawcy, przesłanką uzyskania emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego i podleganie ubezpieczeniu społecznemu (w grupie osób w wieku powyżej 50 lat), a nie zakończenie aktywności zawodowej.

Wyjątkowo prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego (art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodany na mocy art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie

ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz.U. Nr 9, poz. 118).

Wnioskodawca zwraca uwagę, że nabywanie ekspektatyw prawa do emerytury lub renty odbywa się do dnia zajścia ryzyka ubezpieczeniowego. Skoro zatem ryzyko się spełniło, dalsze utrzymywanie obowiązku ubezpieczenia na wypadek wystąpienia tych rodzajów ryzyka jest bezprzedmiotowe – stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich. Niewątpliwie z chwilą zaprzestania zatrudnienia, stosunek ubezpieczenia społecznego wchodzi w fazę nacechowaną stopniowym wygasaniem jego treści. W przypadku nabycia uprawnień emerytalnych lub rentowych stosunek ten sprowadza się w zasadzie do realizowania tych uprawnień, czemu nie towarzyszy już narastanie dalszych ekspektatyw. Istnieją jednak szczególne sytuacje, mianowicie wówczas, gdy uprawniony pozostaje nadal aktywny zawodowo po przekroczeniu granicy wieku emerytalnego, albo po ustaleniu prawa do renty inwalidzkiej.

Należy przy tym podkreślić, że emerytura dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny wypłacana jest w całości także wówczas, gdy emeryt podejmie pracę zarobkową (art. 103 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). Inne zasady obowiązują w przypadku osób, które nie osiągnęły wieku emerytalnego lub mają ustalone prawo do renty. W przypadku tych osób art. 104 i art. 105 ustawy przewidują zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń w zależności od wysokości uzyskiwanego dochodu. Zasady te miały również zastosowanie do osób podlegających przepisom ustaw o zaopatrzeniu służb mundurowych na podstawie art. 159 pkt 2 i art. 160 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przepisy te zostały uznane za niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r. (*K. 4/99*, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165) i utraciły moc 24 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że mechaniczne przeniesienie reguł przyjętych w systemie ogólnym do zachowanego jako szczególnie systemu dotyczącego służb mundurowych nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (*K. 14/91*, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7), na gruncie reguł konstytucyjnych dopuszczalne jest co do zasady ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalnych i rentowych w przypadku uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy. Rozwiązanie to stanowi kompromis między oczekiwaniami emerytów, którym dalsze zatrudnienie daje możliwość uzyskania dodatkowego dochodu, a zwolennikami “równości na rynku pracy”. W każdym razie ustalenie prawa do emerytury lub renty nie ogranicza możliwości zatrudnienia lub podjęcia działalności zarobkowej. Ryzykiem losowym w ubezpieczeniu społecznym jest nie samo wystąpienie zdarzeń losowych, lecz ich skutki w sferze możliwości zarobkowania. Straciło na znaczeniu założenie, iż emeryt czy rencista nie utrzymuje się z pracy. Emerytura nie pełni już tradycyjnej dla ubezpieczeń społecznych funkcji zastępowania utraconych dochodów z pracy w związku z utratą zdolności do pracy, lecz stała się świadczeniem o cechach zbliżonych do wypłaty uzyskiwanej z indywidualnego systemu oszczędzania na starość (L. Nawacki, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego*, Przegląd Ubezpieczeń, Nr 8/1999, s. 8). Możliwość kontynuowania działalności zarobkowej i jednoczesnego pobierania przysługujących już świadczeń uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nałożenie na osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowych w razie podjęcia zatrudnienia.

Wnioskodawca opiera zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady równości na tym, że nie wszyscy aktywni zawodowo emeryci i renciści zostali objęci obowiązkiem ubezpieczenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęte kryterium różnicowania, tj. tytuł prawny prowadzonej działalności zarobkowej, znajduje swoje racjonalne uzasadnienie. W wyroku z 30 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił

uwagę na okoliczność, iż w Polsce u podstaw zróżnicowania systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych leżą przede wszystkim swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej i wynikające stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących. Powstające stąd odrębności w statusie ubezpieczeniowym obywateli, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Odmienne traktowanie nie może natomiast dotyczyć sytuacji nie związanych z pracą zawodową (*K. 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, s. 599*). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie wykraczają poza ramy dopuszczalnych w świetle zasad konstytucyjnych zróżnicowań.

Źródłem finansowania ubezpieczeń społecznych w Polsce pozostają nadal składki. Dotychczas składka była łączna na wszystkie rodzaje świadczeń i płacił ją pracodawca. Reforma zmienia ten stan rzeczy, dzieląc składkę na kilka różnych składek płaconych także przez pracownika. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób wymienionych w art. 9 ust. 4, ust. 4a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek (art. 16 ust. 1 ustawy). Ponadto należy mieć na względzie, że w związku z obowiązkiem współfinansowania, przez ubezpieczonych i płatników, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, przychody ubezpieczonych stanowiące podstawę wymiaru składki zostały podwyższone w ten sposób, aby po potrąceniu należności na składki nie były niższe niż przed przeliczeniem. Operacja ubruttowienia przychodów dotyczyła wszystkich ubezpieczonych, w tym emerytów i rencistów.

W innej sytuacji znalazły się osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych osoby te pokrywają składki w całości ze środków własnych. Dotyczy to osób prowadzących działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, twórców i artystów oraz osób wykonujących wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Aby uniknąć obniżenia dochodów emerytów i rencistów prowadzących jednocześnie działalność pozarolniczą, pozostawiono im możliwość dobrowolnego kontynuowania ubezpieczenia, rezygnując w ich przypadku z ubezpieczenia obowiązkowego. Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie działania ustawodawcy są racjonalne i uzasadnione. Nie powodują przy tym dyskryminacji tych emerytów i rencistów, którzy z racji prowadzonej działalności zarobkowej podlegają ubezpieczeniu obowiązkowo. Co więcej, w konsekwencji takiego uregulowania obciążenia finansowe pracodawców (zleceniodawców) są takie same, niezależnie od tego czy zatrudniona osoba ma ustalone prawo do emerytury lub renty czy też nie.

Z debaty nad ustawą zmieniającą ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych, na mocy której obowiązkiem ubezpieczenia społecznego zostali objęci także emeryci i renciści wykonujący pracę na podstawie umowy agencyjnej lub zlecenia wynika, że intencją ustawodawcy było "zrównanie szans" na rynku pracy. Istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pracodawca zwolniony z wnoszenia obciążającej go części składki byłby zainteresowany w zatrudnianiu emerytów i rencistów. Zdaniem wnioskodawcy "zabezpieczenie rynku pracy przed tańszym dla pracodawcy zatrudnianiem emerytów i rencistów, powinno odbywać się przy pomocy instrumentów należących do sfery polityki zatrudnienia, a nie prowadzić do zróżnicowanej regulacji obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych". Trudno bez zastrzeżeń zgodzić się z taką tezą. W obecnym stanie prawnym zakres praw emerytalnych osoby pracującej po osiągnięciu wieku emerytalnego nie podlega ograniczeniom. Pobieranie świadczenia emerytalnego nie stanowi czynnika dyskryminującego. Nie ma jednak powodu, dla którego osiągnięcie

wieku emerytalnego i pobieranie świadczeń miałyby rodzić przywileje na rynku pracy, naruszając zasady równej konkurencji na tym rynku.

Należy mieć na względzie to, że o zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego i przyznawanych świadczeń decyduje nie tylko zróżnicowanie indywidualnych potrzeb i sytuacji, ale także polityka zatrudnienia związana ze zmianami demograficznymi oraz koniecznością dokonywania reform gospodarczych. Dążenie do zapewnienia wszystkim jednakowego dostępu do istniejących miejsc pracy może uzasadniać egzekwowanie takich samych warunków zatrudnienia również w stosunku do osób mających już ustalone prawo do emerytury lub renty. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacja nakładająca obowiązek ubezpieczenia na emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową w ramach określonego stosunku prawnego, niewątpliwie skutkuje równomiernym obciążeniem finansowym pracodawców, a tym samym stwarza potencjalnym pracownikom "równe szanse zatrudnienia". Z tego punktu widzenia stanowi realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

Należy przy tym przypomnieć stałe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Punktem wyjścia jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z konstytucją (np. *wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 539*).

Jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, ustawodawca nie objął obowiązkiem ubezpieczenia emerytów i rencistów wykonujących pracę nakładczą. Za osobę wykonującą pracę nakładczą uważa się osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę nakładczą. Praca wykonywana na podstawie tej umowy należy do kategorii niepracowniczego zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym, do którego przepisy prawa pracy stosuje się jedynie w zakresie przewidzianym w aktach wykonawczych (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą; Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.). Umowa o pracę nakładczą, z jednej strony upodabnia się do umowy o pracę z uwagi na rozwiązania prawne chroniące wykonawcę chałupnika, z drugiej zaś – zbliża się do umowy o dzieło, albowiem celem pracy nakładczej jest określony rezultat, a nie samo tylko świadczenie pracy. Dodać przy tym należy, że emeryci i renciści wykonujący pracę na podstawie umowy o dzieło nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu. W rozumieniu przepisów ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, nakładca nie jest pracownikiem (art. 8 ust. 3). Odrębny status osób wykonujących pracę nakładczą sankcjonowała również ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Chałupnikom przysługiwały świadczenia emerytalno-rentowe na zasadach dotyczących pracowników, z tym że okresy pracy nakładczej traktowano jak okresy składkowe pod warunkiem opłacania za te okresy składki od podstawy w wysokości co najmniej 50% najniższego wynagrodzenia.

5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązkowe ubezpieczenie emerytów i rencistów kontynuujących określoną aktywność zawodową, usprawiedliwia także konieczność realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP). Prawo do zabezpieczenia społecznego gwarantują również akty prawa międzynarodowego (art. 25 § 1 Deklaracji Praw Człowieka, konwencje Międzynarodowej

Organizacji Pracy). Zapewnienie wszystkim emerytom należnych świadczeń, wypracowanych w systemie ubezpieczeń społecznych opartym na międzypokoleniowym porozumieniu powoduje, że utrzymanie równowagi finansowej FUS ma doniosłe znaczenie dla stabilności obecnego systemu. Cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego jest rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych jego zakresem. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo. W wyroku z 19 października 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązkiem państwa jest troska o zabezpieczenie bytu wszystkich obywateli, co może łączyć się z pobieraniem określonych świadczeń od obywateli czynnych zawodowo, m.in. na cele przyszłych emerytur i rent. Jednocześnie uznał, że nie naruszało konstytucji ani ogólne nałożenie na wszystkich adwokatów (także wykonujących zawód i pobierających już emeryturę) obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne, ani ustalenie, że podstawę wymiaru składki stanowi dochód zadeklarowany przez adwokata (*SK 4/99*, OTK ZU Nr 6/1999, s. 677). Na marginesie trzeba dodać, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów adwokaci (członkowie zespołów adwokackich, jak i wykonujący zawód indywidualnie), są osobami wykonującymi wolny zawód, tym samym w zakresie ubezpieczeń społecznych od 1 stycznia 1999 r. mają do nich zastosowanie przepisy dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w powoływanym już wyroku z 22 czerwca 1999 r. (*K. 5/99*), iż państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Regulacja, na mocy której obowiązkiem ubezpieczenia zostali objęci także aktywni zawodowo emeryci i renciści, zwiększa dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Według szacunków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dokonanych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących liczby pracujących emerytów i rencistów oraz poziomu wynagrodzeń w 2000 r. planowanych przez Ministerstwo Finansów, wpływy z tytułu realizacji zaskarżonych przepisów określa się w 2000 r. na kwotę około 1,6 mld zł. Zmniejszenie przychodów Funduszu musiałyby doprowadzić do zwiększenia kwoty dotacji z budżetu państwa o powyższą kwotę (stanowisko Prezesa Rady Ministrów).

Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie. Stosowane przez państwo środki mające na celu ochronę równowagi finansów publicznych muszą być zgodne z regułami określonymi przez konstytucję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stanowią naruszenia tych zasad.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.