

Warszawa,30/03/2000r.

RPO/299231/99/III/LN

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) -

w n o s z ę :

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

U z a s a d n i e n i e

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od emerytów i rencistów, którzy z racji podjęcia działalności zarobkowej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W listach skarżący się wskazują, że obowiązek ubezpieczenia dotyczy niektórych rodzajów pracy zarobkowej, a płacona obowiązkowo składka nie zawsze ma wpływ na podwyższenie wysokości pobieranego świadczenia. Taka regulacja prowadzi - w ocenie skarżących się - do naruszenia zasady równości i nosi cechy dodatkowego obciążenia o charakterze podatkowym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich skargi te zawierają słuszną krytykę zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez osoby, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i prowadzą działalność zarobkową.

2. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych osoby, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pracy w charakterze pracowników (z wyłączeniem prokuratorów), członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, lub pełnienia służby jako żołnierze zawodowi i funkcjonariusze Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Służby Celnej.

Na podstawie art. 9 ust. 4a tej ustawy osoby, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty, zostały ponadto objęte obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych z tytułu świadczenia pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się

*' zwanych dalej „członkami spółdzielni”

przepisy dotyczące zlecenia, chyba że pozostają równocześnie w stosunku pracy.

Jeżeli jednak emeryt lub rencista zawarł cywilnoprawną umowę o świadczenie usług z podmiotem, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub w ramach tej umowy praca ma być świadczona na rzecz tego podmiotu, to zgodnie z art. 9 ust. 4b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych emeryt lub rencista podlega obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych z tytułu tej umowy.

Pozostałe grupy ubezpieczonych, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (art. 9 ust. 5). Dotyczy to w szczególności:

- osób wykonujących pracę nakładczą,
- osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących (z wyjątkiem uczniów szkół ponadpodstawowych lub studentów, do ukończenia 26 lat).

Za osoby prowadzące pozarolniczą działalność uważa się prowadzących działalność gospodarczą (na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych), twórców i artystów oraz wykonujących wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

3. Ze sformułowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowej linii orzeczniczej, podtrzymanej także pod rządami nowej Konstytucji RP, mocno akcentował, że z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). 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 faworyzujących (wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K. 22/97, OTK ZU Nr 3-4/97, s. 370).

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.

Określone przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym dzielą osoby, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty kontynuują aktywność zawodową na dwie grupy. Pierwsza grupa, obejmująca emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową w ramach stosunku pracy lub służby, członkostwa w spółdzielni lub na podstawie umów cywilnoprawnych, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Do drugiej grupy należą ci emeryci i renciści, którzy prowadzą działalność zarobkową w pozostałych formach prawnych, które nie stanowią tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych \ Dotyczy to takich form działalności zarobkowej, jak prowadzenie działalności gospodarczej lub wykonywanie wolnego zawodu (w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych) oraz pracy twórczej i artystycznej.

Takie zasady ustalania zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym 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.

Zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, które dzielą emerytów i rencistów, prowadzących działalność zarobkową na osoby objęte i nie objęte obowiązkowo takimi ubezpieczeniami pozostają także w sprzeczności z ogólną zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny i stan rodzinny, na gruncie której stoi ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Taką zasadę

*' Należący do tej grupy emeryci i renciści mogą być objęci ubezpieczeniem emerytalnym i rentowymi na swój wniosek.

ogólną sformułował ustawodawca w art. 2a ust. 1 tej ustawy. Zgodnie zaś z art. 2a ust. 2 pkt 1 zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne.

Unormowanie, przewidujące obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przy prowadzeniu niektórych rodzajów działalności zarobkowej posiada - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - charakter dyskryminacyjny wobec pozostałych emerytów i rencistów, którzy prowadzą działalność zarobkową w formach, nie stanowiących tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń z tego zakresu.

Sformułowana w art. 32 Konstytucji RP zasada równości ma charakter uniwersalny, odnosząc go do wszelkich zróżnicowań, jakie zostaną dokonane w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, niezależnie od cech (kryterium), według którego zróżnicowanie to zostanie dokonane. Nie ma żadnej zamkniętej listy tych zróżnicowań czy kryteriów, tym bardziej, że art. 32 ust. 2 wyraźnie zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (wyrok z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 8/97, OTK ZW Nr 5-6/1997, s. 503).

Trybunał Konstytucyjny akcentował wielokrotnie, że uznanie nierównego traktowania za niezgodne z art. 32 Konstytucji wymaga oceny kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K.3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141).

- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K.4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93).

Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał związek zasady równości ze sprawiedliwością społeczną.

4. O istnieniu obowiązku ubezpieczeń lub o jego braku decyduje charakter prowadzonej przez emerytów i rencistów działalności zarobkowej.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie wprowadza - jako powszechnie obowiązującej - zasady wyłączenia spod obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i kontynuują pracę zarobkową. Taka zasada byłaby zgodna - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - z ubezpieczeniowym charakterem systemu emerytalno-rentowego. Przejawem charakteru ubezpieczeniowego systemu jest zwłaszcza zróżnicowanie świadczeń emerytalnych i rentowych w zależności od długości okresu ubezpieczenia, a także wprowadzenie podziału na okresy składkowe i bezskładkowe, przy znacznej preferencji dla tych pierwszych przy obliczaniu wysokości świadczenia.

Charakter ubezpieczeniowy długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego (emerytur i rent) potwierdzają także regulacje,

zawarte w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

W teorii ubezpieczeń społecznych podkreśla się konsekwencje ubezpieczeniowego charakteru dla ochrony prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Z samej istoty ubezpieczeniowego systemu emerytalno-rentowego wynika konieczność ochrony nie tylko nabytych praw do świadczeń, ale także narastających ekspektatyw tych praw (por. C. Jackowiak, Ochrona praw nabytych w systemie emerytalno-rentowym, Przegląd Sądowy, Nr 11/12/1999 r., s. 7 i nast.).

Nabywanie ekspektatyw prawa do emerytury lub renty odbywa się do dnia zajścia ryzyka ubezpieczeniowego. Skoro zatem ryzyko już się spełniło, uzasadniając prawo do emerytury lub renty, dalsze utrzymywanie obowiązku ubezpieczenia na wypadek wystąpienia tych rodzajów ryzyka jest bezprzedmiotowe.

Utrzymanie obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych wobec niektórych osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i prowadzą działalność zarobkową było już poprzednio krytykowane przez doktrynę (por. B. Wagner, Podmiotowy zakres ubezpieczeń emerytalnego i rentowego, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych, Nr 3/1999 r., s. 5).

Utrzymanie takiego obowiązku pozostaje zatem w sprzeczności z ubezpieczeniowym charakterem świadczeń długoterminowych z ubezpieczenia społecznego i z tego powodu nie może być uznane za racjonalne.

5. Za utrzymaniem obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych wobec emerytów i rencistów, podejmujących działalność zarobkową nie może przemawiać sytuacja na rynku pracy.

Taką argumentację przedstawił Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, odpowiadając na wystąpienie

Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie. Zdaniem Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego właśnie sytuacja na rynku pracy jest najważniejszym argumentem, przemawiającym za utrzymaniem obowiązku ubezpieczenia wobec niektórych emerytów i rencistów, kontynuujących pracę zarobkową, ponieważ „... dobrowolność ubezpieczenia oznacza, że gdy ubezpieczony nie występuje o to ubezpieczenie, składki nie musi płacić również druga strona stosunku pracy czyli pracodawca. W sytuacji wysokiego bezrobocia „wprowadzenie” takich tańszych pracowników znacznie pogorszyłoby możliwość znajdowania pracy dla osób nie mających ustalonego prawa do emerytury lub renty”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wykorzystywanie dla celów ograniczenia skali bezrobocia instytucji obowiązku ubezpieczenia emerytalno-rentowego pozostaje w sprzeczności z celem ubezpieczeń społecznych, a więc ochroną ubezpieczonych przed utratą dochodów z pracy własnej w wypadku wystąpienia u ubezpieczonego ryzyka socjalnego. Zabezpieczanie 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 zróżnicowanej regulacji obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Za zachowaniem obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych wobec niektórych kategorii emerytów i rencistów, podejmujących pracę zarobkową nie mogą też przemawiać racje ekonomiczne, związane z zabezpieczeniem odpowiednich wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego oparty jest na zasadach wzajemności oraz proporcjonalności składki i świadczenia.

O szczególnym znaczeniu tych zasad dla ochrony praw emerytalno-rentowych wypowiadał się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W jednym z ostatnich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny podkreślił, 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 materialną prawa 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. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza ograniczania 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" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZN 1999, Nr 5, poz. 100).

Również postanowienia ratyfikowanych przez Polskę Konwencji Międzynarodowej Organizacji pracy, a mianowicie:

- art. 7 ust. 3 Konwencji nr 35 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1933 r. dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych (Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 223),
- art. 7 ust. 2 Konwencji nr 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych (Dz.U. 1949, Nr 31, poz. 225),
- art. 7 ust. 3 Konwencji nr 37 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również

- chałupników i pracowników gospodarstw domowych (Dz.U. 1949 r., Nr31,poz. 227),
- art. 7 ust. 3 Konwencji nr 38 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnianych w przedsiębiorstwach rolnych (Dz.U. z 1949 r. Nr 31, poz. 229),
 - art. 9 ust. 3 Konwencji nr 39 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych (Dz.U. z 1949 r. Nr 31, poz. 231),
 - art. 9 ust. 3 Konwencji nr 40 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych (Dz.U. z 1949 r. Nr 31, poz. 233)

zawierają jednobrzmiące sformułowanie, a mianowicie „jeżeli składki są stopniowane w zależności od zarobków, wówczas zarobek, od którego opłacono składki, powinien być wzięty w rachubę przy obliczaniu pensji bez względu na to, czy pensja ta jest zmienna czy nie w zależności od czasu ubezpieczenia”. Wynika z tego, że również w świetle przyjętych standardów międzynarodowych w systemie świadczeń emerytalno-rentowych istotną rolę odgrywać powinny zasady wzajemności i proporcjonalności składek i wysokości świadczeń.

Zreformowany z dniem 1 stycznia 1999 r. system ubezpieczeń społecznych nie jest już oparty na zasadzie jedności organizacyjnej i finansowej, charakterystycznej dla poprzedniego systemu. Zgodnie z art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyodrębnione zostały cztery rodzaje ubezpieczeń, obejmujących ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe (z tytułu niezdolności do pracy i śmierci jedyne go żywiciela rodziny), ubezpieczenie chorobowe (w razie choroby i macierzyństwa) oraz ubezpieczenie wypadkowe (z tytułu wypadków przy

pracy i chorób zawodowych). Scalony dotychczas Fundusz Ubezpieczeń Społecznych został podzielony na fundusze, zabezpieczające wypłatę świadczeń z tytułu zaistnienia określonego rodzaju ryzyka ubezpieczeniowego (art. 55 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Odpowiednio do przeprowadzonego podziału na rodzaje ubezpieczeń społecznych odrębnie zostały określone zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i opłacania składki na poszczególne rodzaje ubezpieczeń społecznych.

Kontynuowanie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty w różny sposób przyczynia się do ostatecznej wysokości świadczeń.

W oparciu o art. 112 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych istnieje możliwość ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty poprzez doliczenie nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych lub nieskładkowych. Za każdy rok tego ubezpieczenia zwiększą się świadczenia o 1,3% podstawy wymiaru.

Trzeba jednak podkreślić, że jeżeli emeryt lub rencista, aby zwiększyć swoje dochody, tylko sporadycznie podejmuje działalność zarobkową w formach, z którymi przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wiążą obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, to opłacana z tego tytułu składka nie będzie miała w praktyce wpływu na wymiar przysługującego mu świadczenia. Dotyczy to w szczególności krótkoterminowych umów o pracę oraz doraźnie zawieranych cywilnoprawnych umów o świadczenie usług, które z racji obowiązkowego ubezpieczenia mogą nie mieć żadnego faktycznego wpływu na wysokość emerytury lub renty.

Wyodrębnienie ubezpieczenia emerytalnego oraz ubezpieczeń rentowych powoduje, że utrzymanie przymusu ubezpieczenia nie da się w niektórych przypadkach uzasadnić. Dotyczy to w szczególności obciążenia emeryta obowiązkiem ubezpieczeń rentowych, a także niektórych osób, pobierających renty rodzinne. Emeryt nie będzie ubiegał się o rentę

z tytułu niezdolności do pracy oraz korzystał z pozostałych świadczeń z funduszu rentowego, ponieważ prawo do tych świadczeń uzyskał w związku z emeryturą. Z kolei renta rodzinna ustalana jest dla uprawnionych członków rodziny na podstawie świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu żywicielowi rodziny, a nie zawsze osoba pobierająca rentę rodzinną nabędzie prawo do własnego świadczenia emerytalno-rentowego lub zdecyduje się na jego pobieranie.

Obowiązek ubezpieczeń nie powinien dotyczyć sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Z dniem 1 stycznia 1998 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 782 ze zm.) sędziowie i prokuratorzy zostali wyłączeni z systemu ubezpieczeń społecznych. W razie spełnienia się klasycznych ryzyk uprawniających do emerytury lub renty (wiek, choroba lub utrata sił) sędziowie i prokuratorzy przenoszeni są w stan spoczynku z zachowaniem prawa do uposażenia. Podjęcie przez sędziów (prokuratorów) w stanie spoczynku działalności zarobkowej w ramach stosunku pracy lub służby, członkostwa w spółdzielni lub umów cywilnoprawnych powoduje objęcie ich obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Płacona z tych tytułów ubezpieczenia składka pozostaje bez wpływu na wymiar uposażenia, pobieranego w stanie spoczynku.

Określony ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego również w ograniczonym zakresie może wpłynąć na wzrost świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, przysługujących żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom służb mundurowych.

Przepisy ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.) oraz z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.) przewidują możliwość doliczania okresów

„cywilnego” zatrudnienia do świadczeń emerytalnych. W sytuacji, gdy emerytura wojskowa wynosi mniej niż 75% podstawy wymiaru, a emeryt po zwolnieniu ze służby wojskowej pracował w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, na jego wniosek okres tego zatrudnienia dolicza się do „wysługi emerytalnej” pod warunkiem, że ma za sobą co najmniej 20 lat służby oraz ukończył 55 lat życia - mężczyzna i 50 lat - kobieta, albo stał się inwalidą. Za każdy rok tego zatrudnienia zwiększa się emeryturę wojskową o 1,3% podstawy wymiaru.

Taka sama możliwość doliczenia okresu pracy po zwolnieniu ze służby istnieje w odniesieniu do emerytur funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, jeśli emerytura tych funkcjonariuszy jest niższa niż 75% podstawy wymiaru. Rozwiązanie to jest korzystniejsze od przyjętego w zaopatrzeniu wojskowym, gdyż można doliczyć okres pracy po zwolnieniu ze służby także byłemu funkcjonariuszowi, której nie ma za sobą co najmniej 20 lat służby, jeżeli został on zaliczony do jednej z grup inwalidów w związku ze służbą.

Przepisy ustaw regulujących zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych w ogóle nie przewidują możliwości doliczania okresów „cywilnego” zatrudnienia do rent inwalidzkich, przysługujących żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby. Z kolei osoby pobierające rentę rodzinną z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych nie zawsze nabędą - pomimo objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi - prawo do własnej emerytury lub renty lub zdecydują się na jej pobieranie.

Oznacza to, że na niektóre osoby, które pobierają emeryturę lub rentę (uposażenie w stanie spoczynku, uposażenie rodzinne) nałożono obowiązek ubezpieczeń, który nie ma żadnego wpływu na wysokość pobieranych świadczeń. Mamy tu zatem do czynienia z ciężarami natury podatkowej.

W niektórych wypadkach obowiązkowo opłacana składka będzie miała z kolei tak niewielki wpływ na wysokość świadczenia, że trudno tu mówić

o zachowaniu zasady wzajemności oraz zasady proporcjonalności między wysokością opłacanych składek, a wysokością świadczenia.

Jeśli zatem utrzymanie obowiązku ubezpieczeń wobec takich osób uzasadniane jest potrzebami rynku pracy oraz troską o stan finansów ubezpieczeń społecznych, to realizacja tych celów odbywa się z naruszeniem podstawowych zasad, określających ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich 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.

6. Powodem podejmowania pracy zarobkowej przez emerytów i rencistów jest przede wszystkim niski poziom otrzymywanych świadczeń w relacji do kosztów utrzymania. Objęte wnioskiem przepisy powodują, że w systemie ubezpieczeń społecznych wyodrębnione zostały - w odniesieniu do kontynuujących pracę zarobkową emerytów i rencistów - „lepsze” i „gorsze” rodzaje takiej pracy. „Lepsze” to takie, które umożliwiają emerytom i rencistom podejmowanie działalności zarobkowej bez obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, a „gorsze” to takie, które są objęte tym obowiązkiem, nie zawsze przy tym powiązanych ze wzrostem wymiaru pobieranego świadczenia.

Wynikający z niektórych rodzajów działalności zarobkowej obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego prowadzi zatem do pomniejszenia możliwych dochodów, uzyskiwanych z tytułu prowadzenia pracy zarobkowej.

Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty nie znajduje 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.

Z przedstawionych wyżej względów zróżnicowanie zasad podlegania obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego oraz rentowych przez osoby, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty prowadzą działalność zarobkową należy uznać - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ prof. dr Adam Zieliński