

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

T E O R I A I P R A K T Y K A

Dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

nr 4 (121) 2014

**Zasady orzekania
przez Trybunał Konstytucyjny
w sprawach z zakresu
ubezpieczeń społecznych – Teresa Liszcz** s. 9

OD REDAKCJI	1
WYDARZENIA	
<i>Konferencja naukowa w ramach obchodów 80-lecia ZUS.</i>	
<i>Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne –</i>	
Kamila Bielawska	2
TEORIA I PRAKTYKA UBEZPIECZEŃ W POLSCE	
<i>Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny</i>	
<i>w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych –</i>	
Teresa Liszcz	9
Z HISTORII UBEZPIECZEŃ	
<i>Popularyzacja ubezpieczeń społecznych</i>	
<i>w pierwszych latach istnienia ZUS (1934–1939) –</i>	
Łukasz Tomasz Sroka	20
PRAWO I ORZECZNICTWO SĄDOWE	
<i>Charakter prawny oświadczenia</i>	
<i>o przekazywaniu składki emerytalnej do OFE –</i>	
Krzysztof Ślebzak	26
<i>Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN</i>	
<i>z dnia 16 października 2013 roku, sygn. II UZP 6/13 –</i>	
Anna Pankowska	31
<i>Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną</i>	
<i>i wyrok ETS w sprawie C-267/06 Tadao Maruko –</i>	
Dorota Dzienisiuk	36
OPINIE I REFLEKSJE	
<i>Pokolenie Y a ubezpieczenia społeczne,</i>	
<i>czyli o świadomości młodych ludzi słów kilka –</i>	
Magdalena Gawęcka	43
AKTUALNOŚCI	
<i>Przegląd wydarzeń w kraju i na świecie –</i>	
Agnieszka Rosa	46
WIEŚCI Z WIEJSKIEJ	
<i>Z prac parlamentu –</i>	
Agnieszka Rosa	49

Wydawca:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
01-748 Warszawa,
ul. Szamocka 3, 5

Rada programowa:

przewodnicząca – Alicja Żelichowska,
członkowie: Zofia Czepulis-Rutkowska,
Paweł Jaroszek, Małgorzata Olszewska,
Hanna Perło, Marek Pogonowski,
Aleksandra Wiktorow, Agata Wiśniewska,
Hanna Zalewska

Zespół redakcyjny:

Maria Strzelecka
Łucja Kucharczyk-Rok

Współpraca:

Agnieszka Kostrowiecka

Adres Redakcji:

01-748 Warszawa,
ul. Szamocka 3, 5,
pokój A 343
tel. 22 667 13 66,
e-mail: redakcja.us@zus.pl

Redakcja zastrzega sobie prawo do redagowania, skracania i zmiany tytułów zamówionych tekstów

Projekt graficzny:

Grażyna Faltyń

Łamanie, korekta i druk:

Poligrafia ZUS w Warszawie.
Nakład 2100 egz. Zamówienie nr 1630/14.

ZASADY PRENUMERATY W 2014 ROKU

W 2014 roku „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” ukazują się w cyklu dwumiesięcznym. Cena jednostkowa dwumiesięcznika to 6,30 zł (w tym 5% VAT). Koszt prenumeraty rocznej wynosi 36 zł (w tym 5% VAT). W ciągu roku ukaże się 6 numerów pisma.

Zamówienia przyjmują przez cały rok osoby wyznaczone do tego w każdym oddziale ZUS właściwym ze względu na adres zamawiającego. U nich otrzymają Państwo informacje dotyczące płatności.

Wykaz osób odpowiedzialnych za prenumeratę w oddziałach ZUS jest dostępny na stronie www.zus.pl/prenumerata.

Drodzy Czytelnicy,



Prowadzenie dialogu i uzyskiwanie konsensusu jest podstawowym warunkiem sprostania wyzwaniom, przed którymi stoją obecnie systemy zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza systemy emerytalne. Wymaga to bowiem renowacji umów społecznych w zakresie odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo socjalne obywateli na różnych etapach życia, w tym nowego podejścia do kwestii solidarności międzypokoleniowej i redystrybucji dochodów.

Potrzebie konsensusu społecznego poświęcony był drugi dzień międzynarodowej konferencji naukowej „Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne”, z której relację zamieszczamy na naszych łamach. Mimo stanowiska i zaleceń w tej sprawie Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie UE, w praktyce partnerzy dialogu społecznego rzadko poszukują rzetelnego kompromisu pomiędzy oczekiwaniami dotyczącymi świadczeń socjalnych a możliwościami ich sfinansowania. Przykłady krajowe świadczące o tym, jak trudno im wznieść się ponad interesy grupowe i polityczne można mnożyć. Spektakularnym przykładem są choćby debaty sejmowe odbywające się przy okazji kolejnych prób odwołania rządu. Polegają one na totalnej krytyce działań ekipy rządzącej, która brawurowo broni swoich pozycji, i składaniu ogólnikowych zapewnień natychmiastowego uzdrowienia sytuacji we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa nie popartych wskazaniem źródeł sfinansowania.

Podstawą budowania warunków dla dialogu społecznego jest informacja przekazywana obywatelom, wyjaśniająca wprowadzane zmiany i ich oczekiwane skutki. W trakcie konferencji przedstawiciele zagranicznych instytucji ubezpieczeniowych prezentowali swoje sposoby komunikowania się ze społeczeństwem. Doświadczenia te wskazują na potrzebę posługiwania się prostą, zwięzłą, dobrze zaadresowaną informacją, zróżnicowaną stosownie do wieku i poziomu wiedzy ekonomicznej grupy docelowej. Dostarczanie ludziom zbyt wielu skomplikowanych informacji przynosi skutek odwrotny od zamierzonego, ponieważ odbiorcy ich nie rozumieją i nie są zainteresowani ich zgłębieniem. Ważne jest również to, by wprowadzane nowe rozwiązania, wymagające dokonywania przez ubezpieczonych jakiegoś wyboru, zawierały opcję domyślną. Powinna ona być przeznaczona dla osób, które nie chcą lub nie są w stanie podjąć samodzielnie decyzji. Potrzebę stosowania takiego rozwiązania potwierdza przykład składania deklaracji w sprawie przynależności do OFE.

Marie Strzelecka

Kamila Bielawska

Uniwersytet Gdański

Konferencja naukowa w ramach obchodów 80-lecia ZUS

Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne

W dniach 5–6 czerwca 2014 roku w Gdańsku odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa, poświęcona sytuacji systemów emerytalnych w kontekście wyzwań XXI wieku. Została ona zorganizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych we współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) oraz Uniwersytetem Gdańskim.

Problematyka konferencji dotyczyła konieczności dostosowania rynku pracy i systemów zabezpieczenia społecznego do wyzwań demograficznych, a także zasad osiągania konsensusu społecznego dla reform strukturalnych, których przeprowadzenie jest niezbędne w odpowiedzi na zmiany demograficzne.

Wśród prelegentów znaleźli się przedstawiciele międzynarodowych organizacji promujących rozwój zabezpieczenia społecznego (ISSA, ILO¹), reprezentanci krajowych odpowiedników ZUS z wielu krajów Europy, a także przedstawiciele świata nauki.

Pierwszy dzień

Sesja pierwsza

Pierwsza sesja konferencji poświęcona była wpływowi procesów demograficznych i migracyjnych na stabilność systemów ubezpieczeń społecznych.

Do problemów tych odniósł się **Hans-Horst Konkolewsky**, sekretarz generalny Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego. W swoim wystąpieniu podkreślił on kluczową rolę rynku pracy w dostosowywaniu się do zmian ekonomicznych i społecznych, będących następstwem starzenia się ludności. W obszarze rynku pracy wskazał na potrzebę prowadzenia polityki wspierającej aktywność zawodową i zatrudnienie oraz inwestycje w kapitał ludzki. Zaznaczył, że większość systemów zabezpieczenia społecznego

w Europie wspiera taką politykę i ma wbudowane automatyczne mechanizmy, które pozwalają reagować na zmianę demograficzną. Niezbędne jest również wykorzystanie potencjału wynikającego z mobilności i migracji ludności.

Ten ostatni aspekt, zdaniem referenta, wydaje się być niedostatecznie doceniany. Mobilność i migracje mogą mieć pozytywny wpływ na sytuację na rynkach pracy i wzrost gospodarczy, a tym samym przyczyniać się do wzrostu stabilności systemów zabezpieczenia społecznego. Jednak dla państw, których młodzi obywatele zdecydują się szukać pracy poza granicami krajów, skutki mogą być negatywne.

Wykorzystanie potencjału migracji wymaga stworzenia jednolitego rynku pracy w Unii Europejskiej oraz efektywnych regulacji dotyczących uprawnień do zabezpieczenia społecznego. Obecnie około 3 proc. populacji w wieku produkcyjnym mieszka w innym kraju członkowskim Unii Europejskiej, podczas gdy ludność spoza UE stanowi 5 proc. populacji w wieku produkcyjnym. Spoglądając nieco dalej, około 30 proc. populacji Eurazji mieszka w innym kraju. Ostatni kryzys spowolnił migrację do i z Unii Europejskiej. Nadal istnieją bariery utrudniające swobodny przepływ pracowników, przy czym do najważniejszych należą: różnice kulturowe i językowe, problemy administracyjne, przejrzystość i możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych (zwłaszcza w ramach zakładowych i indywidualnych programów

¹ *International Labour Organization* (Międzynarodowa Organizacja Pracy).

emerytalnych), brak dostępu do informacji o miejscach pracy oraz bariery podatkowe.

Zdaniem referenta należy podjąć działania, które zmniejszą negatywne oddziaływanie migracji na rynek pracy w UE. Za istotne uznał wzmocnienie działań ukierunkowanych na pozyskanie wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza Unii oraz zwiększenie roli systemów zabezpieczenia społecznego we wspieraniu mobilności pracowników. Rola tych ostatnich jest nie do przecenienia. Mogą być one istotnym czynnikiem podejmowania decyzji o migracji zarówno nisko jak i wysoko kwalifikowanych pracowników, jednak uzyskanie pozytywnych efektów wymaga zwiększenia ilości umów międzynarodowych i standaryzacji umów dwustronnych w celu zapewnienia odpowiedniego traktowania pracowników w systemach zabezpieczenia społecznego. Niezbędne jest również wypracowanie odpowiednich systemów tworzenia i dystrybucji informacji o osobach ubezpieczonych i świadczeniobiorcach, umożliwiających łatwy dostęp do informacji wszystkim zainteresowanym.

Podsumowując swoje wystąpienie H. Konkolewsky przywołał przesłanie Światowego Forum Zabezpieczenia Społecznego 2013. Dotyczyło ono poprawy efektywności rynku pracy i tworzenia nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, które będą promować zatrudnienie i rozwój kapitału ludzkiego, a także wspierać mobilność zawodową z odpowiednią uwagą traktując problemy wynikające z migracji.

Problematyce mobilności obywateli Unii Europejskiej w świetle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego poświęcone było wystąpienie profesora **Józsefa Mészárosa**, dyrektora generalnego Administracji Ubezpieczenia Emerytalnego Węgier.

Mówca przypomniał, że głównymi przesłankami przygotowania rozporządzenia o koordynacji systemów ubezpieczenia społecznego² było pobudzenie swobodnego przepływu pracowników i zapobieżenie niekorzystnej sytuacji osób migrujących w celach zarobkowych, a także rozwój jednolitego europejskiego rynku pracy poprzez swobodny przepływ osób.

Rozporządzenie z 1971 roku, jak i aktualnie obowiązujące – z 2004 roku³, nie ma na celu harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego. Co zatem zmienia rozporządzenie z 2004 roku? Pozwala poprawić niekorzystną sytuację pracowników migrujących, lepiej zarządzać uprawnieniami częściowymi do świadczeń nabywanych w różnych państwach, a także eliminować możliwy brak opieki zdrowotnej i innych świadczeń

z tytułu zabezpieczenia społecznego. Jednak, jak podkreślił mówca, jest jeszcze wiele problemów, do których rozporządzenie o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego się nie odnosi. Najważniejsze z nich to zróżnicowany wiek emerytalny umożliwiający dostęp do świadczeń częściowych, różne – często trudne do pogodzenia – zasady orzekania o niezdolności do pracy, różna wysokość świadczeń, asymetryczne zasady uprawniające do świadczeń (okresy zatrudnienia, zatrudnienie w czasie pobierania emerytury, opodatkowanie świadczeń), a także problemy proceduralne. Istotnym problemem jest również brak postępu w koordynacji dotyczącej dodatkowych świadczeń emerytalnych. W tym obszarze występują jedynie regulacje dyrektywy IORP⁴ z 2003 roku.

Na zakończenie profesor J. Mészáros stwierdził, że rozporządzenie z 2004 roku jest ukierunkowane na rozwiązywanie problemów indywidualnych, ale nie zbliża nas do stworzenia jednolitego rynku pracy w UE. Dlatego też nadal występują znaczne różnice w poziomie wynagrodzeń, a kraje mniej zamożne mogą być narażone na większe wahania na krajowym rynku pracy oraz na ryzyko utracenia wydatków publicznych (m.in. na edukację) ze względu na migrację zarobkową ludności. Dlatego też postuluje rozważenie tych problemów przy kolejnych pracach nad przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE.

Profesor **Irena Kotowska**, kierownik Zakładu Demografii w Instytucie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, przedstawiła sytuację demograficzną Polski w świetle prognoz demograficznych Eurostatu z 2010 i 2013 roku. Podkreśliła cechy wspólne i odrębne procesu odtwarzania pokoleń w Polsce w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej.

Jak wskazują prognozy, Polska nie uniknie spadku liczby ludności w perspektywie 2060 roku. Według prognozy z 2013 roku spadek ten ma wynieść 12,8 proc. (z 38,2 do 33,3 mln osób). Zmiany struktury wieku spowodują, że Polska odnotuje jeden z największych spadków potencjalnych zasobów pracy wśród krajów „UE 27” (aż o 30,9 proc.) w latach 2013–2060. Proces starzenia się ludności będzie jednym z najbardziej intensywnych w grupie państw członkowskich UE. Liczba ludności w wieku 65 lat i więcej, według prognozy z 2013 roku, ma zwiększyć się o 99,8 proc., a udział tej grupy wiekowej w populacji ogółem wzrośnie w perspektywie 2060 roku do 32,9 proc. (z 14,2 proc. w 2013 roku). „Obciążenie” ludności w wieku 15–64 lata osobami

² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. WE L 149 z dnia 5 lipca 1971 roku ze zm.).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 200 z dnia 7 czerwca 2004 roku ze zm.).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 roku w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.U. WE L 235 z dnia 23 września 2003 roku).

w wieku 65 lat i więcej wzrośnie dynamicznie (w perspektywie 2060 roku na 100 osób pierwszej grupy wiekowej ma przypadać 65 osób drugiej grupy) i będzie jednym z najwyższych w Unii: po Bułgarii, Łotwie i Rumunii.

Jak podkreśliła profesor I. Kotowska, nasilenie przyszłych zmian struktur wieku, jak i ich rozłożenie w czasie, wyróżnia Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na współwystępowanie w najbliższych dekadach intensywnego starzenia się ludności i znacznego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. To z kolei będzie wpływać na skalę wyzwań związanych z dostosowaniem instytucji, gospodarki i społeczeństwa do głębokich i trwałych zmian struktur wieku.

Ciekawe studium dotyczące współczesnych migracji zagranicznych Polaków zaprezentowała **Dorota Szałtys**, zastępca dyrektora Departamentu Badań Demograficznych i Rynku Pracy w Głównym Urzędzie Statystycznym. W wystąpieniu odniosła się do migracji Polaków po akcesji do Unii Europejskiej, która zmieniła zarówno skalę jak i strukturę polskich migracji. Bieżące badania migracji, z których wynika wzrost liczby Polaków przebywających za granicą, potwierdziły wyniki spisu ludności i mieszkań przeprowadzonego w Polsce w 2011 roku.

Według D. Szałtys do najważniejszych cech polskich migracji należą:

- symetryczność migracji ze względu na płeć, zróżnicowanie w wyborze kraju (kobiety częściej wybierają kraje śródziemnomorskie, a mężczyźni kraje północnej Europy),
- młody wiek migrantów (80 proc. z nich to osoby w wieku produkcyjnym i dobrze wykształcone),
- dominacja migrantów zarobkowych (w 2011 roku stanowili oni około 75 proc. wszystkich wyjeżdżających osób); pozostałe cele migracji to rodzinne i edukacyjne,
- prawie połowa migrantów pracowała zgodnie ze swoimi kwalifikacjami, ale aż 27 proc. osób pracowało poniżej swoich kwalifikacji,
- Polacy migrowali na różne kontynenty, jednak najwięcej z nich przebywało w krajach europejskich (zwłaszcza Wielkiej Brytanii, Niemczech, Irlandii, Holandii, Norwegii i Włoszech),
- w porównaniu z Narodowym Spisem Powszechnym z 2002 roku istotnie zmieniła się struktura regionalna migrantów, tzn. wzmożła się aktywność migracyjna w województwach zachodnich (m.in. zachodniopomorskie, lubuskie, wielkopolskie, łódzkie),
- większość migrantów (ok. 66 proc.) pochodzi z miast.

Warto też podkreślić, że dominujący udział w strukturze migrantów ze względu na stan cywilny mają osoby zamężne i żonaci, co rodzi ryzyko dodatkowego odplywu osób w celu podtrzymania więzi rodzinnych.

Studium współczesnych migracji Polaków potwierdza obawy sformułowane przez wcześniejszych prelegentów, dotyczące pogorszenia pozycji krajów

mniej zamożnych ze względu na utratę wysoko kwalifikowanej kadry.

Dyskusja po sesji pierwszej

Dyskusję prowadzoną przez Hannę Zalewską, dyrektora Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych w Centrali ZUS, zdominowały kwestie związane z barierami mobilności wynikającymi z konstrukcji systemów zabezpieczenia społecznego oraz zagadnienie niskiej dzietności.

Podkreślano, że jedną z istotnych przeszkód migracji zarobkowej jest niepewność odnośnie kształtowania w przyszłości systemów zabezpieczenia społecznego, w tym uprawnień do świadczeń, a także istnienie emerytury obywatelskiej. Akcentowano również konieczność ujednoczenia informacji o uprawnieniach emerytalnych.

W kwestii dzietności zwrócono uwagę na różnice w strukturze wieku kobiet rodzących, wyraźnie widoczne w krajach członkowskich UE i na negatywne tendencje w tym obszarze w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Mówiono także o związkach zamożności ze skłonnością do tworzenia rodziny. Jak wykazują badania, osiągnięcie pewnego poziomu bezpieczeństwa materialnego sprzyja dzietności, natomiast dalszy jego wzrost nie przekłada się na wzrost dzietności.

Sesja druga

Kolejna sesja konferencji poświęcona była zmieniającym się strukturalom rynku pracy i ich wpływowi na systemy emerytalne.

Rozpoczęło ją wystąpienie przedstawiciela Wielkiej Brytanii **Dereka Coultharda**, emerytowanego dyrektora Departamentu Pracy i Emerytur, poświęcone *Paktowi na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* oraz jednemu z najpoważniejszych wyzwań, jakim jest tworzenie miejsc pracy i prawdziwie europejskiego rynku pracy. W swoim wystąpieniu referent odniósł się do wzajemnych relacji i współzależności między *Paktem* a innymi dokumentami, które wspólnie mają wspierać rozwój rynku pracy, m.in. *Strategii „Europa 2020”* i tzw. *Białej Księgi* (dokumentu Komisji Europejskiej z 2012 roku w sprawie emerytur).

Przyjęty w 2012 roku *Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* jest ukierunkowany na kreowanie wzrostu gospodarczego, wspieranie inwestycji i wzrostu zatrudnienia. Jego realizacja ma przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych w 2010 roku celów *Strategii „Europa 2020”*, m.in. w obszarze rynku pracy. Chodzi o osiągnięcie średnio w UE wskaźnika zatrudnienia w grupie osób 20–64 lata na poziomie co najmniej 75 proc. oraz o zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących edukację do poniżej 10 proc. Pomocne przy realizacji tych założeń mają być działania

w zakresie zmniejszenia kosztów pracy i wykorzystania potencjału wzrostu niektórych działów gospodarki (np. energii z odnawialnych źródeł, teleinformatycznego, ochrony zdrowia). Równie ważne są przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania szarej strefie, wzrostu umiejętności pracowników i inwestowania w ich rozwój.

Podobnie jak prelegenci pierwszej sesji D. Coulthard podkreślił konieczność podjęcia skutecznych działań znoszących bariery mobilności pracowników, w tym powszechny i łatwy dostęp do informacji o miejscach pracy w całej UE, możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych i odpowiednie uregulowanie kwestii opodatkowania osób pracujących za granicą. Omówił również dotychczasowe efekty wdrażania zaleceń dla państw członkowskich zawarte we wspomnianej *Białej Księdze*, które sprzyjają dłuższemu pozostawaniu w zatrudnieniu i wspierają stabilność systemów emerytalnych. Jak wynika z przeglądu działań podjętych do 2014 roku przez kraje członkowskie, w 23 z nich podwyższono wiek emerytalny, a w 6 krajach powiązano wiek emerytalny z trwaniem życia. Większość państw ograniczyła lub wyeliminowała dostęp do wcześniejszych emerytur. Jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, aby efektywnie zwiększyć okresy pozostawania w zatrudnieniu, co sprzyjałoby poziomowi bezpieczeństwa finansowego beneficjentów systemów emerytalnych i państw wypłacających im świadczenia.

Następnie profesor **Dariusz Filar** z Uniwersytetu Gdańskiego wygłosił referat poświęcony wpływowi sytuacji makroekonomicznej na wydatki systemu zabezpieczenia społecznego. Niektóre kategorie wydatków automatycznie reagują na zmiany koniunktury gospodarczej, np. gdy bezrobocie spada, wydatki na zasiłki maleją, a wzrost dochodów gospodarstw domowych przyczynia się do wzrostu dochodów ze składek na ubezpieczenie społeczne. Spowolnieniu gospodarczemu towarzyszą odwrotne tendencje, tj. spadek dochodów i wzrost wydatków na świadczenia. Analiza sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy oraz Narodowego Funduszu Zdrowia w okresie 2005–2012 potwierdza te współzależności. Zdaniem profesora D. Filara do pewnego poziomu fluktuacje dochodów i wydatków systemu zabezpieczenia społecznego mogą być niwelowane poprzez dokonywanie „przesunięć” środków między latami *prosperity* a tymi gorszymi, jednak ostatecznym gwarantem wypłaty świadczeń w okresach dekoniunktury pozostaje Skarb Państwa.

W dyskusji po wymienionych dwu wystąpieniach, prowadzonej przez Pawła Jaroszka, członka Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uczestnicy podkreślali, iż w pierwszych publicznych systemach emerytalnych wiek uprawniający do emerytury był wyższy niż średni czas trwania życia. Ewolucja systemów emerytalnych doprowadziła do tego, że wiek emerytalny ustalony jest na dużo niższym poziomie niż średni czas trwania życia, co powoduje presję na finanse państw.

Wprowadzanie zmian w tym obszarze jest jednak bardzo trudne i kosztowne politycznie, do czego nawiązywali również prelegenci występujący w drugim dniu obrad.

Druga część sesji drugiej poświęcona była przeglądowi sytuacji systemów emerytalnych w kontekście zmian na rynku pracy w wybranych krajach, tj. w Rosji, Portugalii i Mołdawii. Prelegenci koncentrowali się na specyficznych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem krajowych systemów emerytalnych.

Sergiej Afanasjew, wiceprezes Zarządu Funduszu Emerytalnego Rosji, omówił bieżącą i przyszłą sytuację demograficzną Rosji i jej wpływ na rynek pracy.

Podstawowym problemem Rosji (która w 2001 roku wprowadziła reformę emerytalną uzależniającą wysokość emerytury od wpłaconych składek) jest duży udział szarej strefy w gospodarce. Około 20 proc. zatrudnionych osób otrzymuje część zarobków nieformalnie, za obopólną zgodą pracodawcy i pracownika. Rodzi to poważny problem na przyszłość z punktu widzenia wysokości emerytury i ewentualnej dopłaty do świadczeń minimalnych, a także oddziałuje na bieżącą sytuację finansową Funduszu Emerytalnego, który nie jest zasilany we właściwym stopniu.

Innym problemem rosyjskiego rynku pracy oddziałyującym na system emerytalny jest zwiększający się udział w potencjalnych zasobach pracy osób zatrudnionych krócej niż 6 albo 11 miesięcy w roku. Od 2015 roku sukcesywnie będą wprowadzone zmiany, które powinny sprzyjać ograniczeniu szarej strefy i przyczynić się do wzrostu świadczeń emerytalnych w przyszłości. Chodzi m.in. o zwiększenie wymogu posiadania minimalnego okresu opłacania składek, który stopniowo będzie zwiększany z 5 do 15 lat w 2024 roku. Dodatkowo zostanie wprowadzona minimalna wartość składek warunkująca zaliczenie roku do wymaganego okresu składkowego. Od 2015 roku zostaną również wprowadzone zachęty finansowe, których celem będzie odroczenie decyzji o przejściu na emeryturę.

Istotnym problemem Rosji są migracje. Zgodnie z przyjętą w 2007 roku Koncepcją Polityki Demograficznej oczekuje się wzrostu migrantów o co najmniej 200 tys. rocznie. Wśród prawie 2 mln migrantów, którzy przybyli do Rosji w ostatnim dziesięcioleciu większość pochodzi z byłych republik radzieckich. Istotnym problemem będzie objęcie ich systemem emerytalnym i stworzenie możliwości wypracowania emerytury.

José Cid Proença, dyrektor generalny Portugalskiej Instytucji Zabezpieczenia Społecznego, w swoim wystąpieniu skupił się na oddziaływaniu kryzysu finansowego na tempo wprowadzania zmian w obszarze zabezpieczenia emerytalnego. Polityka ograniczania zachęt do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę stosowana była w Portugalii od kilku lat, jednak w ostatnich latach została jeszcze bardziej zintensyfikowana. W 2012 roku odstąpiono od elastycznego wieku

emerytalnego, a w styczniu 2014 roku podwyższono (bez okresu przejściowego) wiek emerytalny z 66 do 67 lat. Wprowadzono również mechanizm automatycznego podwyższania wieku uprawniającego do emerytury oparty na średniej długości życia.

Efekty dla rynku pracy w krótkim okresie były negatywne. Wzrosło bezrobocie, zwłaszcza wśród osób młodych, a zasoby pracy zmniejszyły się z powodu wzrostu migracji, zarówno nisko jak i wysoko wykwalifikowanych młodych osób.

Działania, zwłaszcza w sferze społecznej – podejmowane początkowo pod naciskiem Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a kontynuowane w Portugalii, aby sprostać wymogom paktu fiskalnego – były prowadzone w oderwaniu od wcześniejszych tradycji stosowania dialogu społecznego. Podważyło to zaufanie społeczeństwa do władz i jest istotnym problemem do rozwiązania na przyszłość. Na koniec J.C. Proença postawił pytanie, czy i na ile ważne powinny być kwestie społeczne przy zacieśnianiu polityki fiskalnej?

Maria Borta, prezes Narodowej Instytucji Ubezpieczenia Społecznego Mołdawii, podkreśliła że jej kraj będzie musiał stawić czoło zbliżającemu się kryzysowi demograficznemu, który będzie miał poważne konsekwencje dla przyszłego rynku pracy.

Obecna sytuacja demograficzna Mołdawii jest nieco lepsza niż innych państw europejskich, jednak będzie się sukcesywnie pogarszać. Przewidywany jest spadek liczby ludności, będący pochodną spadku wskaźników urodzeń i wzrostu migracji na zewnątrz, a także wzrostu wskaźnika śmiertelności (co jest odstępstwem od trendów w innych krajach). Zmiany te spowodują, że Mołdawia zmieni się z eksportera w importera siły roboczej.

Od 2009 roku system ubezpieczenia społecznego jest dotowany z budżetu państwa. Niskie wskaźniki zatrudnienia i uchylanie się od ujawniania dochodów stanowią kolejne wyzwania. Prognozuje się, że skala deficytu ubezpieczeń społecznych do 2050 roku może się zwiększyć do 6,2 proc. PKB. Biorąc pod uwagę wspomniane wcześniej tendencje demograficzne, konieczne jest wprowadzenie zmian, które mogą wspomóc system ubezpieczeń społecznych. Do najważniejszych z nich referentka zaliczyła podwyższenie wieku emerytalnego, wydłużenie okresu składkowego i optymalizację wydatków przez ograniczenie niektórych świadczeń i kontrolę zwolnień lekarskich.

W krótkiej dyskusji po wystąpieniach prelegentów poruszano kwestię obecnej sytuacji dochodowej różnych typów gospodarstw domowych (emerytów, pracowników), rozkład kosztów reform gospodarczych

na różne grupy społeczne oraz problem wysokiego bezrobocia wśród młodych ludzi.

Drugi dzień

Sesja trzecia

W drugim dniu konferencji odbyła się sesja poświęcona potrzebie konsensusu społecznego.

Jako pierwszy referat wygłosił **Krzysztof Hagemer**, b. szef Działu Polityki, Zarządzania i Jakości w Departamencie Zabezpieczenia Społecznego Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wystąpienie rozpoczął od wskazania potrzeby renegotjacji umów społecznych, tych wyraźnych i domniemych, w zakresie odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo finansowe obywateli poprzez systemy świadczeń, zwłaszcza emerytalnych. Ewolucja uwarunkowań społecznych, kulturowych, demograficznych i gospodarczych wymaga nowego spojrzenia na solidarność międzypokoleniową, poziom redystrybucji dochodów, wsparcie dla osób ubogich i z grup wrażliwych. Zdaniem Międzynarodowej Organizacji Pracy zinstytucjonalizowany dialog społeczny jest niezbędnym mechanizmem kształtowania, monitorowania i reformowania polityki społecznej.

Wiele uwagi poświęca się obecnie zagadnieniu adekwatności i stabilności świadczeń społecznych, zwłaszcza emerytalnych. Jak powiedział referent, są to dwie strony tej samej monety i wszyscy partnerzy dialogu społecznego powinni wiedzieć, że obietnica wysokich świadczeń niezrównoważona odpowiednimi źródłami finansowania nigdy nie zostanie zrealizowana. Tylko kompletne i rzetelne informacje mogą być podstawą skutecznego, zinstytucjonalizowanego dialogu. Do prowadzenia dialogu społecznego zgodnego z zasadami promowanymi przez Międzynarodową Organizację Pracy państwa członkowskie UE zobowiązały się przyjmując zalecenie nr 202 MOP z 2012 roku⁵. W praktyce nadal można zauważyć pewne negatywne zjawiska polegające na jednostronnym podejściu do konsultacji przedstawianych rozwiązań, aby uzyskać jedynie ich akceptację, bez zwracania uwagi na racjonalne argumenty, czy też przedkładania ustawodawcy tekstów ustaw znacząco różniących się od tych, które podlegały konsultacjom. Jednak takie działania są krótkowzroczne i stanowią zagrożenie dla skuteczności wdrażanych reform, zwłaszcza w okresach kryzysu.

Podsumowując K. Hagemer stwierdził, że nie ma wiarygodnej i realnej alternatywy dla dialogu społecznego, jako narzędzia budowania i wprowadzania stabilnych i adekwatnych reform emerytalnych.

⁵ Zalecenie nr 202 MOP z 14 czerwca 2012 roku dotyczy krajowych podstawowych gwarancji zabezpieczenia społecznego.

Kolejne wystąpienie dotyczyło społecznej dyskusji dotyczącej długofalowego rozwoju zabezpieczeń emerytalnych w doświadczeniach Niemiec.

Herbert Rische, były prezes Deutsche Rentenversicherung Bund, w swoim wystąpieniu podkreślił, że w kwestii zmian w obszarze systemu emerytalnego Niemcy przyjęły „system małych kroków”. W umiarkowany sposób odniesiono się do postulatów wprowadzania reform strukturalnych zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza poprzez całkowity lub znaczący odwrót od finansowania repartycyjnego. Kryzys finansowy, mający swoje początki w 2007 roku, zwrócił uwagę na potrzebę szerszego spojrzenia na reformowanie systemów emerytalnych. Nie można planować reform emerytalnych wyłącznie poprzez pryzmat zmian demograficznych, należy rozpatrywać zmiany w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego, a w szczególności na rynku pracy. Zdaniem dra H. Rische trudno będzie wypracować rozwiązania, które w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości będą charakteryzowały się trwałością, dlatego warto rozważyć dalszy rozwój zabezpieczenia emerytalnego „małymi, możliwymi do zrewidowania krokami”. Tylko w ten sposób będzie można sprostać różnorodnym potrzebom i interesom społecznym.

Następny referat wygłosił **Sten Eriksson**, dyrektor ds. komunikacji Szwedzkiej Instytucji Emerytalnej. Jego wystąpienie poświęcone było doświadczeniom Szwecji w komunikacji społecznej w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Reforma emerytalna w Szwecji została uzgodniona w 1994 roku, a wprowadzona w życie w 2000 roku. System emerytalny został przekształcony w system o zdefiniowanej składce. Działa w nim mechanizm bilansujący składki i świadczenia, co powoduje, że nie można wydać więcej pieniędzy na emerytury niż wpłynęło ich do systemu. Oznacza to, że w sytuacji spowolnienia gospodarczego, kiedy wzrasta bezrobocie, konieczne jest obniżenie emerytur. Politycy, zwłaszcza w latach wyborczych, muszą tłumaczyć seniorom-wyborcom (około 2 mln osób), dlaczego ich świadczenia mają być obniżone i często płacą utratą głosów.

Wraz z wprowadzeniem szwedzkiej reformy emerytalnej pojawił się nowy element w komunikacji społecznej, a dokładniej w informowaniu obywateli o sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym o emeryturze – tzw. Pomarańczowa Koperta. Jak stwierdził S. Eriksson, dostarcza ona informacji o wysokości składek płaconych przez płatnika, wysokości emerytury, informacji o zmianach w systemie emerytalnym. Jednak nie rozwiązuje problemu braku dostępu do pełnej informacji, tj. o emeryturach z innych źródeł. Tymczasem rola zakładowych i indywidualnych planów emerytalnych będzie rosła, wobec relatywnie niższych emerytur w systemie państwowym.

Odwołując się do nauk behawioralnych S. Eriksson powiedział, że dostarczanie ludziom zbyt wielu skomplikowanych informacji nie przynosi efektu, ponieważ nie są oni zainteresowani zgłębianiem zbyt wielu szczegółów, uznając, że koszt ich zrozumienia jest zbyt wysoki. Wynika z tego, że warto budować systemy proste. W przypadku proponowania klientowi wyboru, systemy te powinny zawierać opcję domyślną, przeznaczoną dla osób, które nie chcą samodzielnie podejmować decyzji. Dlatego też Szwedzka Instytucja Emerytalna w komunikacji z klientami wprowadziła segmentację i podział na 9 grup docelowych, aby lepiej dotrzeć z informacją dedykowaną poszczególnym grupom osób i taką, która będzie zrozumiała ze względu na wiek i poziom wiedzy ekonomicznej odbiorcy. Działania te sprzyjają skuteczności komunikacji o świadczeniach emerytalnych, co potwierdzają wyniki systematycznie prowadzonych badań.

O sposobie informowania Polaków o systemie ubezpieczeń społecznych mówiła **dr Agnieszka Chłoń-Domińczak** ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Podkreśliła ona rolę dialogu społecznego w osiągnięciu konsensusu w sprawach reform strukturalnych i zaznaczyła, że ogromnym wyzwaniem jest informowanie beneficjentów tych reform o ich przyczynach i skutkach, ponieważ w dialogu społecznym uczestniczą tylko nieliczni przedstawiciele osób zainteresowanych. Niska wiedza o ubezpieczeniach społecznych utrudnia sprawne funkcjonowanie systemu, a wyzwania demograficzne wymagają zachęcania do partycypacji w umowie międzypokoleniowej, jaką są te ubezpieczenia, wobec zmniejszania się populacji osób pracujących.

Jakie są obecne źródła wiedzy o ubezpieczeniach społecznych?

Informacji indywidualnych dostarczają głównie instytucje związane z ubezpieczeniami społecznymi, tj. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i otwarte fundusze emerytalne, korzystając z korespondencji zarówno za pośrednictwem poczty, jak i internetu (np. przez Platformę Usług Elektronicznych). Informacje przekazywane przez te instytucje nie są jednak podawane w sposób tak prosty i zrozumiały jak w Szwecji. Prostota w tym obszarze – zdaniem dr A. Chłoń-Domińczak – jest ogromnym wyzwaniem.

Informacji ogólnych o ubezpieczeniach społecznych dostarcza przede wszystkim ZUS, poprzez dedykowane publikacje (broszury, informatory, ulotki, artykuły), strony internetowe, a także (po nawiązaniu współpracy ze szkołami) w ramach lekcji wiedzy o społeczeństwie w szkołach ponadgimnazjalnych. Ponadto o ubezpieczeniach społecznych informuje rząd i media, pracodawcy i instytucje oferujące dobrowolne produkty emerytalne.

Jednak można zastanawiać się nad kompletnością wymienionych informacji. Z badań Homo Homini dla Deutsche Bank z 2012 roku wynika, że wiedza

Polaków o ubezpieczeniach społecznych, w tym emerytalnych, jest mglista – jedynie co piąty pytany deklarował, że jego wiedza w tym zakresie jest dobra lub bardzo dobra.

Konkludując dr A. Chłoń-Domińczak stwierdziła, że język komunikacji powinien być prosty i zrozumiały, co wyklucza nadmierną jej szczegółowość, a treść przekazu powinna być dostosowana do grupy odbiorców. Wskazała na potrzebę większego wykorzystania mediów społecznościowych w informowaniu obywateli o ubezpieczeniach społecznych oraz na konieczność bieżącego monitorowania poziomu rozumienia przekazu.

Dyskusja po sesji trzeciej

Dyskusję po sesji trzeciej konferencji prowadziła dr Kamila Bielawska z Uniwersytetu Gdańskiego. Wypowiedzi skupiły się wokół dwóch tematów: zmianie podejścia instytucji międzynarodowych do kwestii oddziaływania na kształt polityki społecznej w kontekście przekształceń otoczenia, np. rynku pracy, zmiany form zatrudnienia czy roli związków zawodowych; informowaniu o reformie emerytalnej i o emeryturach w Polsce.

W pierwszym przypadku wskazano na postęp w podejściu takich instytucji jak Międzynarodowa Organizacja Pracy do procesu globalizacji; może zbyt wolny, jednak sankcjonujący tę zmianę i jej wpływ na funkcjonowanie systemów zabezpieczenia społecznego.

W drugim przypadku dyskusja dotyczyła kwestii braku kontynuacji kampanii informacyjnej o reformie emerytalnej z 1999 roku po likwidacji Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego i zapewnienia odpowiedniej równowagi między działaniami instytucji publicznych oraz prywatnych w tym obszarze. Każda kolejna zmiana w systemie emerytalnym po 1999 roku była niezrozumiała dla jego uczestników, ze względu na dużą polaryzację poglądów ekspertów prezentowanych w mediach. Wskazano, że problem jest szerszy, że brakuje edukacji emerytalnej, która powinna być kierowana przede wszystkim do osób młodych, aktywnych zawodowo. Osoby te będą bowiem ponosić finansowe konsekwencje utrzymywania *status quo* w systemach emerytalnych, oferujących duży poziom bezpieczeństwa finansowego obecnym emerytom.

Odniesiono się również do postępów ZUS w informowaniu klientów o indywidualnych uprawnieniach emerytalnych (Platforma Usług Elektronicznych, a w przyszłości także Zielona Koperta, która w pewnym stopniu będzie odpowiednikiem szwedzkiej Pomarańczowej Koperty).

Sesja czwarta

Międzynarodową konferencję w Gdańsku zamknęła sesja informacyjna na temat Centrum Doskonalenia ISSA. Była ona prowadzona przez Alicję Żelichowską, dyrektor Gabinetu Prezesa w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz przez Ricka Levinsky'ego, regionalnego koordynatora dla Europy ISSA.

Centrum Doskonalenia ISSA to nowy zestaw usług dla członków tej organizacji mających na celu ułatwienie prac nad usprawnieniem organizacji. Oferuje pakiet usług stanowiących praktyczne wsparcie dla pokonywania typowych wyzwań napotykanym przy inicjowaniu i wdrażaniu zmian organizacyjnych w administracji ubezpieczeń społecznych.

Zostało ono oficjalnie zainaugurowane podczas Światowego Forum Zabezpieczenia Społecznego w katarskim Doha w listopadzie 2013 roku. W tym czasie wytyczne ISSA i narzędzia do samooceny zostały udostępnione *online* członkom ISSA. Sukcesywne wdrażanie całego pakietu usług przewidziane jest do roku 2016.

Informacje o dostępnych usługach i sposobach korzystania z nich można znaleźć na stronach internetowych ISSA, pod adresem www.issa.int/excellence⁶.

Podsumowanie

Uczestnicy konferencji byli zgodni co do tego, że bez efektywnego rynku pracy nie będzie można skutecznie realizować celów zabezpieczenia społecznego. W skali Unii Europejskiej brak jest jeszcze wielu rozwiązań, które usprawniłyby przepływ informacji o wolnych miejscach pracy, a także o uprawnieniach do świadczeń, gromadzonych zarówno w publicznych jak i prywatnych programach emerytalnych. Konieczne jest prowadzenie odpowiedniej polityki migracji, która pozwoli ograniczyć negatywne skutki tego zjawiska, również te, które dotyczą poszczególnych państw członkowskich (nakłady na kształcenie obywateli a migracje zarobkowe).

Dorobkiem konferencji jest również położenie nacisku na konieczność renegotjacji umów społecznych, będących fundamentem realizacji przez poszczególne państwa programów społecznych, tak aby uwzględniały one interes wszystkich zainteresowanych, w tym osób młodych. Kontynuacja działań i procesy reformowania systemów zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza ich komponentu emerytalnego) nie mogą być prowadzone w oderwaniu od analizy obecnej i oczekiwanej sytuacji dochodowej poszczególnych typów gospodarstw domowych. Docieranie do wszystkich zainteresowanych grup osób z odpowiednią informacją jest zadaniem trudnym, jednak – jak podkreślali uczestnicy spotkania – nieodzownym dla skuteczności reform. ■

⁶ Planowane jest zamieszczenie na stronach „Ubezpieczeń Społecznych” szerszej informacji o celach Centrum Doskonalenia ISSA i dostępnych usługach.

Teresa Liszcz

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

W większości państw europejskich gwarantem przestrzegania Konstytucji jest sąd konstytucyjny. W Polsce sądownictwo konstytucyjne zostało powołane do życia dopiero po roku 1980. Ustawę o Trybunale Stanu uchwalono 26 marca 1982 roku, natomiast ustawę o Trybunale Konstytucyjnym 29 kwietnia 1985 roku, po trzech latach ostrych sporów o jej kształt. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią rozstrzygającą wykładnię obowiązującego w tej dziedzinie prawa. Autorka artykułu, sędzia Trybunału od 8 grudnia 2006 roku, przedstawia i wyjaśnia zasady, jakimi kieruje się ten organ przy rozpatrywaniu spraw.

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny od początku swojego funkcjonowania często orzekał w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, przy czym najczęściej – w sprawach dotyczących emerytur. I to głównie w uzasadnieniach orzeczeń w tych ostatnich sprawach formułował ogólne tezy (zasady) dotyczące ubezpieczenia emerytalnego, a często także całej instytucji ubezpieczeń społecznych¹.

Trybunał uznaje ubezpieczenie społeczne za „formę zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń” (wyrok K 5/99² oraz postanowienie P 9/05³).

Podstawowym „materialnym” wzorcem oceny przez Trybunał konstytucyjności przepisów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych jest art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Inne zasady konstytucyjne, wedle których Trybunał orzeka w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, to w szczególności:

- zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2),
- zasada poszanowania praw słuszenie nabytych (art. 2),
- zasada niedziałania prawa wstecz (art. 2),
- zasada sprawiedliwości (art. 2),
- zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 i 33).

¹ Niestety, Trybunał Konstytucyjny, inaczej niż Sąd Najwyższy, nie artykułuje wyraźnie tez orzeczeń i nie eksponuje ich przy publikacji przed treścią wyroku. Utrudnia to poznanie tych tez, które czytelnik musi sam „wytawiać” z uzasadnień.

² OTK ZU nr 5/1999, poz. 100.

³ OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46.

Jako wzorzec w wymienionych sprawach pojawia się też konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 28 czerwca 1952 roku dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego⁴.

Podmioty inicjujące postępowanie przed Trybunałem w sprawach „ubezpieczeniowych” (najczęściej obywatele wnoszący skargi konstytucyjne) przywołują też niekiedy jako wzorzec badania konstytucyjności art. 64 ustawy zasadniczej, statuujący ochronę własności i innych praw majątkowych, ale obecnie Trybunał tego wzorca z reguły nie uwzględnia. Nabyte prawa do świadczeń ubezpieczeniowych, zdaniem Trybunału, nie stanowią przedmiotu własności i nie mogą być dziedziczone; podobnie jak i uiszczone składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (wyrok K 14/91⁵).

Art. 67 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec oceny konstytucyjności przepisów prawa ubezpieczeń społecznych

Trybunał Konstytucyjny uznaje postanowienie art. 67 Konstytucji za źródło prawa podmiotowego obywatela do zabezpieczenia społecznego w wymienionych w tym artykule sytuacjach, tj. w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa i po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1) oraz w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i braku innych środków utrzymania (ust. 2). Katalog sytuacji, w których powstaje prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego, jest, co do zasady, zamknięty (wyrok K 18/99⁶), jednakże Trybunał przyjmuje, że gwarancją z art. 67 ust. 1 Konstytucji objęte jest również prawo do renty rodzinnej, chociaż w tym postanowieniu nie jest wymieniona utrata (śmierć) żywiciela wśród ryzyk warunkujących prawo do zabezpieczenia społecznego (skarga konstytucyjna SK 58/09⁷). W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że renta rodzinna jest świadczeniem pochodnym (kontynuacją) emerytury bądź renty z tytułu niezdolności do pracy, przysługujących żywicielowi.

Zdaniem Trybunału, z art. 67 Konstytucji nie można wyprowadzić ani obowiązku państwa wprowadzenia określonej formy zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenie, zaopatrzenie czy pomoc społeczna), ani prawa obywatela do określonego rodzaju świadczenia czy konkretnego świadczenia. Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego ten artykuł Konstytucji pozostawia bowiem w gestii ustawodawcy zwykłego,

który w związku z tym ma dużą swobodę w regulowaniu tej materii (SK 11/01⁸).

Trybunał uważa jednak, że mimo iż zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, „to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości” (wyrok K 1/00⁹), przy poszanowaniu zasad dotyczących zmian w prawie ubezpieczeń społecznych, takich jak zasada ochrony zaufania jednostki do państwa, zasada ochrony praw słusznie nabytych oraz wymóg zastosowania odpowiedniej *vacatio legis* (SK 15/06¹⁰).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, że z art. 67 ustawy zasadniczej wynika gwarancja konstytucyjna tylko co do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, tj. do świadczeń zapewniających uprawnionemu minimum życiowe (socjalne), (P 2/92¹¹; SK 22/99¹²; SK 45/04¹³).

W ostatnim okresie Trybunał zdaje się odchodzić od tego stanowiska, akcentując raczej zasadę wzajemności jako wytyczną w zakresie ustalania wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Symptomatyczne dla tej kwestii jest to, że w uzasadnieniu wyroku w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego (K 43/12¹⁴), w punkcie 3.5 dotyczącym zakresu kompetencji Trybunału do oceny regulacji z dziedziny zabezpieczenia społecznego, nie znalazła się nawet wzmianka o ograniczeniach konstytucyjnych gwarancji dla praw z zakresu zabezpieczenia społecznego tylko do poziomu minimum życiowego. Za to podkreślono w nim konieczność zachowania słusznych proporcji pomiędzy wysokością emerytury, będącej „świadczeniem zasłużonym a rozmiarami zasługi, mierzonej długością aktywności zawodowej i wysokością osiągniętych z niej dochodów” (punkt 3.3 uzasadnienia wyroku). Uważam, że wymóg zapewnienia minimum życiowego należy z pewnością odnieść do tzw. minimalnej emerytury i renty gwarantowanej przez państwo.

Konsekwencją stanowiska, że konstytucyjne gwarancje praw z zakresu zabezpieczenia społecznego dotyczą tylko istoty tych praw, jest uznanie, że do oceny regulacji z tego zakresu nie stosuje się z reguły art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiającego zasady ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. To postanowienie dotyczy bowiem tylko praw, które kształtuje wprost sama Konstytucja, dopuszczając jednocześnie ich ograniczenie w drodze ustawy, na warunkach określonych w art. 31

⁴ Dz.U. z 2005 r. nr 95, poz. 775.

⁵ OTK w latach 1986–1995, t. III, rok 1992, cz. I, poz. 7.

⁶ OTK ZU nr 1/2000, poz. 1.

⁷ OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 26.

⁸ OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2.

⁹ OTK ZU nr 6/2000, poz. 185.

¹⁰ OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170.

¹¹ OTK w latach 1986–1995, t. IV, rok 1993, cz. II, poz. 20.

¹² OTK ZU nr 4/2000, poz. 107.

¹³ OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

¹⁴ OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 501.

ust. 3, z zastrzeżeniem, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W przypadku, gdy konstytucyjny zakres ochrony ogranicza się do istoty określonego prawa, jak to jest z prawem do zabezpieczenia społecznego, niedopuszczalne jest dalsze jego ograniczenie, oznaczające „automatyczne” naruszenie istoty prawa (SK 45/04¹⁵; SK 96/06¹⁶).

Trybunał zwraca uwagę, że praw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie dotyczą natomiast ograniczenia, co do ich dochodzenia „w granicach określonych w ustawie”, przewidziane w odniesieniu do niektórych praw socjalnych w art. 81 Konstytucji (SK 22/99¹⁷).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa wobec obywatela)

Wymieniona zasada została ukształtowana w orzecznictwie Trybunału, także dotyczącym ubezpieczeń społecznych, na gruncie Konstytucji PRL z 1952 roku. Kontynuuje ją i rozwija orzecznictwo pod rządem obecnej Konstytucji, wyprowadzające tę zasadę z art. 2 – ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego.

W jednym z pierwszych orzeczeń przywołujących zasadę zaufania do państwa i prawa Trybunał stwierdził, że „stwarza ona w szczególności obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tychże praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli, wreszcie obowiązek nie nadawania (...) mocy wstecznej (...) przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną” (wyrok K 1/88¹⁸).

Najdobitniej Trybunał podkreślił znaczenie omawianej zasady w wyroku w sprawie K 14/91¹⁹, w którym stwierdził: „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięciu wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenie – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy

przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”.

Wyrok ten dotyczył ustawy z dnia 17 października 1991 roku o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰. Trybunał uznał w nim znaczną część przepisów tej ustawy – w szczególności te zmniejszające wysokość świadczeń już przyznanych, a także pogarszające na przyszłość warunki nabywania świadczeń i ustalania ich wysokości (zwłaszcza ograniczające podstawę wymiaru emerytury do wysokości 250 proc. kwoty bazowej) oraz likwidację bez jakiegokolwiek rekompensaty tzw. dodatków branżowych do emerytury – w zakresie, w jakim odnosiły się do osób, które spełniały warunki do nabycia takich świadczeń przed wejściem w życie ustawy, za niezgodne między innymi z zasadami zaufania do państwa i poszanowania praw nabytych.

Z zasady zaufania do państwa wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy, ufając, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w czasie podejmowania decyzji (K 1/94²¹).

Z kolei w wyroku Kp 2/08²² Trybunał w pełnym składzie stwierdził: „Istotą zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwa możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok K 5/11²³, w którym Trybunał uznał za niezgodny m.in. z zasadą zaufania do państwa art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁴. Przepis ten umożliwiał organowi ubezpieczeniowemu weryfikowanie z urzędu, w każdym czasie, wcześniej wydanych prawomocnych decyzji ustalających prawo do emerytury lub renty na niekorzyść świadczeniobiorcy, nawet w przypadku, gdy wadliwość decyzji wynikała z błędu tego organu. Skutkiem takiej weryfikacji mogło być uchylene decyzji stwierdzającej uprawnienie do określonego świadczenia i zaprzestanie jego wypłaty. Zdaniem Trybunału, przepis ten stanowił swoistą pułapkę dla emerytów i rencistów, którzy mają prawo żyć w przekonaniu, że raz ocenione przez właściwy organ dowody, uznane za wystarczające dla stwierdzenia

¹⁵ Patrz przypis 13.

¹⁶ OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 430.

¹⁷ Patrz przypis 12.

¹⁸ OTK w latach 1986–1995, t. I, rok 1988, poz. 6.

¹⁹ Patrz przypis 5.

²⁰ Dz.U. nr 104, poz. 450.

²¹ OTK w latach 1986–1995, t. V, rok 1994, poz. 10.

²² OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157.

²³ OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16.

²⁴ Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.

prawa do świadczenia, nie zostaną następnie przez ten organ podważone.

Jednocześnie jednak Trybunał uznaje, że przy ocenie zgodności zaskarżonych przepisów prawnych z omawianą zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub ekonomicznych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok K 27/00²⁵).

To ostatnie stwierdzenie przywołał Trybunał w wyroku K 7/12²⁶ dotyczącym podwyższenia składek na ubezpieczenie rentowe.

Naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli (obok naruszenia innych wzorców konstytucyjnych) zarzucili wnioskodawcy przepisom ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw²⁷, w zakresie, w jakim objęły one podwyższonym wiekiem emerytalnym ubezpieczonych, którzy rozpoczęli pracę lub realizację innego obowiązkowego tytułu ubezpieczenia emerytalnego przed wejściem w życie nowelizacji, a w szczególności tych, którzy w roku jej wejścia w życie nabywali prawo do emerytury na dotychczasowych warunkach (tj. kobiet urodzonych w 1953 roku i mężczyzn urodzonych w 1948 roku).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego zarzutu. Przypomniał, że treścią zasady lojalności nie jest zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian w prawie, lecz tylko zmian zaskakujących, nieprzewidywalnych, a przede wszystkim arbitralnych, tj. nie usprawiedliwionych zaistniałymi okolicznościami. Podniesienie wieku emerytalnego, zdaniem Trybunału, nie miało charakteru arbitralnego, zostało bowiem dokonane w warunkach kryzysu (niewydolności finansowej) systemu ubezpieczeń emerytalnych, wywołanego obiektywnymi okolicznościami, w szczególności złą sytuacją demograficzną. Państwo gwarantujące świadczenia emerytalne na rzecz obywateli, świadome złej kondycji systemu emerytalnego, ma obowiązek podjęcia działań naprawczych. Ustawodawca miał prawo wybrać podwyższenie wieku emerytalnego

na główny instrument tej naprawy, zwłaszcza, że Konstytucja nie zawiera wyraźnych regulacji tej przesłanki nabycia prawa do emerytury.

Wzorzec w sprawie wieku emerytalnego stanowi jednak art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. W myśl tego postanowienia, wiek emerytalny nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze „ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju”. Trybunał uznał, że Polska spełnia ten ostatni warunek i uznał, że podwyższenie wieku do 67 lat jest zgodne z wymienionym postanowieniem²⁸.

W uzasadnieniu wyroku K 43/12 (punkt 4.2.1) Trybunał podkreślił, że ze względu na wieloletni okres nabywania uprawnień emerytalnych mogą wystąpić takie okoliczności, które wymuszają zmianę przesłanek nabycia prawa do emerytury lub określenia jej wysokości i usprawiedliwiają wydanie zmieniających je – także na niekorzyść ubezpieczonych – przepisów. Dotyczy to w szczególności podnoszenia wieku emerytalnego jako przesłanki nabycia prawa do emerytury. Związanie ustawodawcy zakazem dokonywania takich zmian oznaczałoby ograniczenie jego swobody w bardzo długiej perspektywie i uniemożliwiło reagowanie na zaistniałe zmiany społeczne i ekonomiczne.

Nie negując całkowicie racji zawartej w powyższym stwierdzeniu, należy jednakże zwrócić uwagę na to, że nabywanie przez dziesiątki lat prawa do emerytury sprawia, że ubezpieczonemu z reguły trudno przestawić się na nowe warunki ubezpieczenia. Tym trudniej, im bardziej jest zaawansowany proces narastania uprawnień. „Umowa społeczna” zawierana między ubezpieczonym i państwem z tak długim okresem realizacji powinna być, co do zasady, stabilna i oparta na szczególnie silnym zaufaniu.

Na koniec prezentacji zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału pragnę zwrócić uwagę na wyrok K 11/97²⁹. Trybunał stwierdził, w nim, że „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy jest ona jednolita i trwała w określonym okresie, przepisy zaś, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności”.

²⁵ OTK ZU nr 2/2001, poz. 29.

²⁶ OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76.

²⁷ Dz.U. poz. 637.

²⁸ Z tym rozstrzygnięciem Trybunału, podobnie jak i z większością rozstrzygnięć zawartych w wyroku K 43/12, nie zgodziło się kilku sędziów (w tym ja), którzy zgłosili zdanie odrębne. Moim zdaniem w Polsce brak obecnie warunków do tak wydatnego podniesienia wieku emerytalnego (zwłaszcza w przypadku kobiet), ze względu na słabą kondycję zdrowotną ludzi starszych i brak odpowiednich dla nich miejsc pracy. Zaś objęcie wymienionym uregulowaniem ubezpieczonych, którzy nabyli prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach w roku wejścia w życie ustawy zmieniającej, w tym mężczyzn urodzonych w 1948 roku, „oszczędzonych” nawet przy reformie z 1999 roku, uważam za wręcz podręcznikowy przykład naruszenia zasady zaufania (umowy społecznej ubezpieczonych z państwem). Moim zdaniem Trybunał legitymizuje w ten sposób doraźne, oszczędnościowe dla budżetu państwa, posunięcie rządowej większości, która nie wykorzystała innych instrumentów naprawy finansów ubezpieczeń społecznych, chociażby skuteczniejszej walki z „szarą strefą” w gospodarce.

²⁹ OTK ZU nr 5/1997, poz. 67.

Zasada ochrony praw (słusznie) nabytych

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ochroną konstytucyjną są objęte tylko prawa osób fizycznych i innych podmiotów prywatnych, w tym prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, słusznie nabyte. Nie korzystają natomiast z tej ochrony prawa nabyte niezajdujące uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym (K 7/90³⁰; K 6/09³¹). Na przykład w orzeczeniu K 7/90 Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją przepisy ustawy z dnia 24 maja 1990 roku o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym³², które obniżyły do ogólnego poziomu wysokość świadczeń otrzymywanych przez osoby pełniące w PRL kierownicze stanowiska w partiach politycznych i w naczelnym organach spółdzielczych, traktując ich dotychczasową wysokość jako niesłusznie nabyte przywileje. Z kolei wyrokiem K 6/09 Trybunał ocenił jako nienaruszające zasady ochrony praw nabytych przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i innych formacji mundurowych oraz ich rodzin³³, która spowodowała obniżenie świadczeń z zaopatrzenia „mundurowego” przysługujących członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszom mundurowym, którzy pełnili w latach 1944–1990 służbę w organach bezpieczeństwa PRL.

Według orzecznictwa Trybunału, „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenie, jak i prawa nabyte *in abstracto* – zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie” (K 14/91³⁴). Ta teza jest nadal w jego orzeczeniach aktualna.

Trybunał ma natomiast trudności z kwestią ochrony ekspektatyw. W wyroku K 14/91 stwierdził: „Gdy idzie o ekspektatywy praw, których potrzeba wynika z samej natury systemu ubezpieczeń społecznych, opartego na założeniu: w zamian za składki – wkład pracy, tworzy się gwarancja przyszłych, stopniowo narastających praw (...), to Trybunał Konstytucyjny, mimo wszystkich trudności, jakie tutaj powstają, stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, to jest takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządą danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”.

Główna trudność w ustaleniu, czy ekspektatywa ma charakter maksymalnie ukształtowanej tkwi

w pojmowaniu spełnienia „wszystkich zasadniczych przesłanek ustawowych nabycia prawa”. Na gruncie przepisów poprzedzających bezpośrednio ustawę z 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS, które przewidywały dwie przesłanki nabycia prawa do emerytury: osiągnięcie wieku emerytalnego i posiadanie określonego stażu ubezpieczeniowego, można było, moim zdaniem, przyjąć, że maksymalnie ukształtowana ekspektatywa prawa do emerytury istniała w sytuacji, gdy ubezpieczony spełnił przesłankę długości okresów ubezpieczenia i pozostał mu stosunkowo niedługi czas do osiągnięcia wieku emerytalnego. Sądzę, że tym kierował się ustawodawca, pozostawiając poza reformą systemu emerytalnego ubezpieczonych urodzonych do końca 1948 roku, z których większość posiadała już pełny, wymagany do nabycia emerytury, staż ubezpieczeniowy. W zreformowanym ubezpieczeniu emerytalnym, gdzie jedyną przesłanką nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego, jeszcze trudniej ustalić, kiedy mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną. W cytowanym już wyroku K 43/12 Trybunał nie uznał istnienia ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych nawet u ubezpieczonych, którzy wszystkie przesłanki nabycia prawa do emerytury na gruncie dotychczasowych przepisów mieli spełnić w roku wejścia w życie ustawy nowelizującej. W świetle powyższego teza o ochronie – obok praw nabytych *in concreto* i *in abstracto* – także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw emerytalnych, wydaje się obecnie wątpliwa.

Treścią konstytucyjnej zasady ochrony (poszanowania) praw nabytych jest zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (wyrok K 5/99³⁵).

W tym samym wyroku (K 5/99) Trybunał podkreślił szczególne znaczenie ochrony praw nabytych względem praw z ubezpieczenia społecznego, a w szczególności prawo do świadczeń emerytalnych, ze względu na zasadę wzajemności, leżącą u podstaw prawa do tych świadczeń. Ubezpieczony nabywa je w związku z własnym udziałem w tworzeniu funduszu, z którego są one finansowane. Związek między wkładem pracy pracownika i płaconą przez niego składką a funduszem ubezpieczeniowym stanowi zasadniczy argument na rzecz silnej ochrony tych praw.

Zasada ochrony praw nabytych, zdaniem Trybunału, nie wyklucza stanowienia przepisów, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe słusznie nabyte. Jednakże ustawodawca, znosząc lub ograniczając takie prawa, musi mieć ku temu mocne konstytucyjne przesłanki.

³⁰ OTK w latach 1986-1995, t. II, rok 1990, poz. 5.

³¹ OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15.

³² Dz.U. nr 36, poz. 206.

³³ Dz.U. nr 24, poz. 145.

³⁴ Patrz przypis 5.

³⁵ Patrz przypis 2.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność zniesienia lub ograniczenia praw nabytych, powinien rozważyć: 1) czy wprowadzone ograniczenie znajduje uzasadnienie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom (normom, zasadom) konstytucyjnym, dla realizacji których ustawodawca zniósł bądź ograniczył prawo nabyte, należy w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami leżącymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, oraz 4) czy ustawodawca podjął niezbędne działania w celu zapewnienia jednostce, której prawo nabyte zostało odebrane bądź ograniczone, warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Zniesienie lub ograniczenie praw słusznie nabytych jest uzasadnione zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych. W przypadku zasadniczych reform, takich jak reforma systemu emerytalnego z 1999 roku, cel reformy – jakim było stworzenie stabilnego systemu emerytalnego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne, a także scalenie systemu emerytalnego przez likwidację istniejących, nieuzasadnionych obiektywnie odrębności i przywilejów branżowych – uzasadniał, zdaniem Trybunału, zmianą przesłanek nabycia prawa do świadczeń i ich wysokości na niekorzyść niektórych grup ubezpieczonych.

Podobnym usprawiedliwieniem dla takich poczynań państwa może być kryzys finansów ubezpieczeń społecznych i finansów publicznych w ogóle.

Zasady poprawnej legislacji, niedziałania prawa wstecz i odpowiedniej *vacatio legis*

Omówione niżej szczegółowe zasady zostały wprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji.

Zasada poprawnej legislacji

Zasada poprawnej (rzetelnej, przyzwoitej) legislacji zobowiązuje prawodawcę do tego, aby przepisy prawne formułował językowo poprawnie oraz precyzyjnie i jasno (komunikatywnie), tak, by były one zrozumiałe dla ich adresatów oraz by na ich podstawie można było, bez wątpliwości, ustalić komu i jakie wyznaczają obowiązki lub przyznają prawa

(wyrok K 24/00³⁶). Trybunał podkreśla przy tym w wielu orzeczeniach, że nie każde uchybienie regułom języka lub wymaganiu precyzji i jasności (komunikatywności) przepisu uzasadnia uznanie go za niezgodny z art. 2 Konstytucji. Tylko poważne niedopełnienie tych wymagań i przekroczenie pewnego poziomu niejasności treści przepisu, której nie można usunąć przez prokonstytucyjną wykładnię, może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu (P 33/09³⁷).

Trybunał podkreśla, że zwłaszcza „wszelkie przepisy zmierzające do ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą charakteryzować się dostateczną określonością. Wymóg ten jest szczególnie istotny w zakresie przepisów regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych. Adresatami norm tej gałęzi prawa są często osoby starsze, o ograniczonych możliwościach życiowych, dla których świadczenia emerytalne i rentowe stanowią jedyną podstawę egzystencji. Określenie uprawnień tych osób w sposób niejasny, przy pomocy wielokrotnych i nieprecyzyjnych odesłań, uniemożliwiających samodzielną orientację w treści obowiązujących (...) przepisów prawa (...), stanowi drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich” (U 11/97³⁸).

Gdyby Trybunał rzeczywiście kierował się w swoim orzecznictwie dosłownie rozumianą dyrektywą zawartą w uzasadnieniu wyroku U 11/97, to obawiam się, że w razie odpowiedniego zaskarżenia duża część przepisów prawa ubezpieczeniowego, zwłaszcza emerytalnego i rentowego, mogłaby zostać uznana za nieodpowiadającą wymaganiom poprawnej legislacji (określoności); nie tylko bowiem ubezpieczeni z reguły nie są w stanie samodzielnie orientować się w ich treści, ale z właściwym odczytaniem niektórych z nich (np. dotyczących styku przepisów ubezpieczenia powszechnego i rolniczego oraz zaopatrzenia „mundurowego”) mają problemy profesjonalni urzędnicy ZUS i prawnicy-naukowcy, specjalizujący się w prawie ubezpieczeń społecznych.

Zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji został postawiony także przez wnioskodawców w sprawie K 43/12. Zdaniem jednego z nich, ingerencja przepisów ustawy nowelizującej z 2012 roku w treść i konstrukcję ustawy z 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS jest na tyle głęboka, iż wymagała uchwalenia nowej ustawy. Zmiany są tak liczne i istotne, a przy tym wyrażone w przepisach zawierających liczne odesłania, że doprowadziły do nieczytelności ustawy nowelizowanej. Trybunał nie podzielił tego zarzutu, stwierdzając, że zmiany nie są tak liczne, tylko wyrażone

³⁶ OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

³⁷ OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71.

³⁸ OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67.

w rozbudowanych przepisach, a odesłania do innych przepisów służą osiągnięciu skrótowości tekstu. I chociaż zgodził się, że zrozumienie znowelizowanego tekstu ustawy wymaga znacznego wysiłku, to ustawodawca posłużył się odesłaniami w usprawiedliwionym celu, aby osiągnąć „dopuszczalny kompromis między spójnością, precyzją i komunikatywnością ustawy”. Zaskarżona regulacja nie jest, zdaniem Trybunału, niejasna i niedookreślona w stopniu kwalifikowanym, uzasadniającym stwierdzenie jej niezgodności z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji.

Zasada niedziałania prawa wstecz

Zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) Trybunał rozumie przede wszystkim jako zakaz stanowienia norm prawnych, które miałyby obowiązywać w odniesieniu do zdarzeń mających miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych lub wiązało inne skutki prawne (zasada *lex retro non agit sensu stricto*). Treścią tej zasady obejmuje jednak także zakaz stosowania reguł intertemporalnych, które określają treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w czasie wejścia w życie nowych norm, jeżeli reguły te wywołują ujemne następstwa prawne dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw słusznie nabytych. Mocy wstecznej nie należy w szczególności nadawać przepisom, które regulują prawa lub obowiązki obywateli (K 1/88³⁹; K 27/03⁴⁰). Należy dodać, że wyrok K 1/88 dotyczył prawa do renty inwalidzkiej.

Działanie prawa wstecz jest jednak dopuszczalne (nie narusza art. 2 Konstytucji), gdy tak działające przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów i jednocześnie nie pogarszają sytuacji innych (K 26/99⁴¹). Bardziej ogólnie Trybunał stwierdził, że odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest dopuszczalne wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (P 4/99⁴²).

Zasada zachowania odpowiedniej *vacatio legis*

Dopełnieniem zasady niedziałania prawa wstecz jest zasada zachowania właściwej *vacatio legis* (okres między ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustaw a początkową datą jej obowiązywania). Służy ona temu, aby adresaci ustawy mogli zapoznać się z treścią aktu prawnego i ewentualnie podjąć określone

działanie przystosowawcze, zanim nowe przepisy zaczęły obowiązywać.

W cytowanym już wyroku K 14/91 (dotyczącym rewalforyzacji emerytur i rent) Trybunał stwierdził: „Ponieważ w państwie prawnym obywatele nie powinni być zaskakiwani nagle niekorzystnymi dla nich regulacjami, ustawodawca w celu zapewnienia bezpieczeństwa powinien posłużyć się techniką przepisów przejściowych, kreujących degresję świadczeń rozłożoną w czasie, a co najmniej odpowiednio długą *vacatio legis*, by zainteresowani mogli dostosować się w miarę możliwości do zmienionej sytuacji prawnej”.

W innym wyroku, dotyczącym również prawa do świadczeń ubezpieczeniowych, Trybunał sformułował tezę, że zasada niedziałania prawa wstecz wymaga, ażeby zmiany przepisów kształtujących sytuację rencisty wchodziły w życie z reguły po upływie okresów, które pozwalają na dopełnienie zaostrożonych przesłanek nabycia prawa do świadczeń rentowych (wyrok K 1/88). Długość *vacatio legis* powinna być w każdym przypadku dostosowana do treści regulacji prawnych oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami (możliwości adaptacyjnych) adresatów.

Zasady równości i sprawiedliwości

Zasada równości (art. 32 i 33 Konstytucji)

Na temat zasady równości wobec prawa Trybunał najpełniej wyraził swój pogląd w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 roku (U 7/87⁴³): „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) w ujęciu najszerszym (...) – formuły art. 67 ust. 2 Konstytucji⁴⁴ – polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...). Równość oznacza także akceptację różnego potraktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod innym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

W ocenie Trybunału, różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione, to jest musi być oparte na uznanych kategoriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa.

³⁹ Patrz przypis 18.

⁴⁰ OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22.

⁴¹ OTK ZU nr 6/2000, poz. 186.

⁴² OTK ZU nr 1/2001, poz. 5.

⁴³ OTK w latach 1986-1995, t. I, rok 1988, poz. 1.

⁴⁴ Chodzi o Konstytucję z 1952 roku.

Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ona uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)”.

W kilkudziesięciu późniejszych orzeczeniach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, z najnowszymi włącznie, Trybunał odwołuje się do sposobu rozumienia zasady równości określonego w wymienionym orzeczeniu (U 7/87).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w wielu swych orzeczeniach, że wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć podstawę w przekonujących argumentach. W orzeczeniu K 10/96⁴⁵ Trybunał stwierdził, że argumenty te muszą mieć: „po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów (...) oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); po drugie, argumenty 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, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...), jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, w znacznym stopniu nakładają się na siebie”.

Jednym z nowszych przykładów orzeczenia dotyczącego problemu równości w prawie ubezpieczeń społecznych jest wyrok pełnego składu Trybunału z dnia 15 lipca 2010 roku, K 63/07⁴⁶. Trybunał uznał w nim za zgodny z zasadą równości przepis art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁷, ustanawiający różny wiek emerytalny dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat). Wnioskodawca (Rzecznik Praw Obywatelskich) zarzucał temu przepisowi, że skutkuje on dyskryminacją kobiet przez to, iż krótszy

okres aktywności zawodowej w następstwie niższego wieku emerytalnego prowadzi bezpośrednio do obniżenia wysokości ich emerytur, zależnych od sumy składek zewidencjonowanych na ich indywidualnych kontach w ZUS, oraz prognozowanego czasu życia po przejściu na emeryturę.

Trybunał odrzucił te zarzuty, uznając, że niższy wiek emerytalny należy postrzegać jako swoisty wyrównawczy przywilej kobiet, które mają wybór – przejść wcześniej na nieco niższą emeryturę, albo pracować dłużej (po osiągnięciu wieku emerytalnego) i mieć wyższe świadczenie. Przywilej ten stanowi, zdaniem Trybunału, „utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi”. Podkreślił przy tym, iż aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego, według którego osiągnięcie wieku emerytalnego nie stanowi samoistnej przesłanki wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony, przeciwdziała usuwaniu kobiet w wieku emerytalnym, wbrew ich woli, z rynku pracy.

Orzekając zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą równości, Trybunał wydał jednocześnie w tej sprawie postanowienie sygnalizacyjne (S 2/10⁴⁸), w którym zwracał uwagę Sejmowi na potrzebę podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W uzasadnieniu wskazał na występujący od dłuższego czasu proces zmiany ról kobiet i mężczyzn w różnych sferach życia, upowszechnianie się partnerskiego modelu rodziny, stały wzrost aktywizacji zawodowej kobiet oraz dłuższe przeciętnie życie kobiet niż mężczyzn.

Do wyroku K 63/07 trzech sędziów złożyło zdania odrębne, wyrażając pogląd, że przepis ustanawiający różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest niezgodny z zasadą równości. Dyskryminuje on przy tym – ich zdaniem – zarówno mężczyzn (w zakresie nabycia prawa do emerytury), jak i kobiety (gdy chodzi o wysokość emerytury). Zakwestionowano też tezę, że kobiety po osiągnięciu wieku emerytalnego mają wybór: pracować nadal czy zrezygnować z pracy, gdyż w praktyce są „wypychane” przez pracodawców z rynku pracy.

Jak wiadomo, wspomnianą już ustawą z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, został ustalony docelowo jednakowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn – 67 lat. Wydłużenie następuje stopniowo, dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 roku ten wiek

⁴⁵ OTK ZU nr 4/1996, poz. 33.

⁴⁶ OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60.

⁴⁷ Patrz przypis 24.

⁴⁸ OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 65.

ma być osiągnięty w 2040 roku, a dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 roku – w 2020 roku (art. 24 znolizowanej ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

W wyroku K 43/12 przepisy zrównujące wiek emerytalny zostały uznane za zgodne z zasadą równości. W uzasadnieniu Trybunał odwołał się do treści art. 32 i 33 Konstytucji, który eksponuje równość kobiet i mężczyzn, między innymi w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. W ślad za wyrokiem w sprawie o sygn. K 63/07, Trybunał stwierdza w nim, że „w świetle art. 32 i 33 Konstytucji należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa (...). Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci”. Dotychczasowe zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć Trybunał traktuje jako tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, które – ze względu na wspomniane zmiany społeczne i ekonomiczne – straciło rację bytu.

W orzecznictwie Trybunału dotyczącym zasady równości w sprawach z zakresu ubezpieczenia (i szerzej – zabezpieczenia społecznego) zwraca uwagę rozbieżność dotycząca oceny konstytucyjności przepisów, które traktują jednakowo podmioty znajdujące się w różnej sytuacji faktycznej.

Dominuje w nim ujęcie zasady równości jako „nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny, co (...) przypomina dawne sformułowanie Arystotelesa «nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji»⁴⁹.

Takie właśnie rozumienie zasady równości przyjął Trybunał w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 roku (P 41/09⁵⁰), uznając za zgodny z konstytucyjną zasadą równości przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych⁵¹, który nie różnicuje wysokości dochodu na osobę w rodzinie, jako przesłanki uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, w zależności od tego, czy w rodzinie jest jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym

stopniu niepełnosprawności, czy więcej dzieci niepełnosprawnych (do tego wyroku zdanie odrębne złożył jeden sędzia).

Podobnie orzekł Trybunał w wyroku K 17/09⁵² w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych⁵³. Ustawa ta radykalnie ograniczyła zakres podmiotowy uprawnionych do emerytur pomostowych w stosunku do zakresu uprawnionych przed 1998 rokiem do emerytur w obniżonym wieku, oraz przyznała prawo do nich tylko pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 roku.

Natomiast w nieco wcześniejszym wyroku – z dnia 26 października 2010 roku (K 58/07⁵⁴) – Trybunał uznał za niezgodny z zasadą równości przepis art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁵, który przewidywał finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy – bez względu na zróżnicowaną zdolność płatniczą (wysokość dochodów). A więc w tym przypadku Trybunał uznał za naruszenie zasady równości jednakowe potraktowanie podmiotów znajdujących się w odmiennych sytuacjach.

W kontekście zasady równości Trybunał rozpatrywał też dopuszczalność tworzenia odrębnych systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych, w tym dla służb mundurowych. Jeżeli chodzi o odrębne systemy dla pracowników, Trybunał jest im przeciwny, właśnie ze względu na zasadę równości i sprawiedliwości (wyrok K 5/99⁵⁶ dotyczący likwidacji szczególnych uprawnień emerytalnych kolejarzy).

Nawiązując do problemu różnicowania systemu emerytalnego i rentowego, Trybunał przypomniał, że celem ustawodawcy jest likwidacja istniejących odrębności, zaś „Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny (...) być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (...) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia” (K 25/96⁵⁷).

⁴⁹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 32 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 6–10.

⁵⁰ OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25.

⁵¹ Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 992 ze zm.

⁵² OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21.

⁵³ Dz.U. z 2008 r. nr 237, poz. 1656 ze zm.

⁵⁴ OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80.

⁵⁵ Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027 ze zm.

⁵⁶ Patrz przypis 2.

⁵⁷ OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 36.

Trybunał akceptuje natomiast, co do zasady, odrębne, a przy tym korzystniejsze, zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich wysokości w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, ze względu na specyfikę ich służby (pełna dyspozycyjność wobec władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie służby i w trudnych warunkach, związanych często z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, wymaganie pełnej sprawności psychofizycznej w całym okresie służby, ograniczenie możliwości dodatkowego zarobkowania i udziału w życiu publicznym). Trybunał sprzeciwia się jednak uprzywilejowaniu emerytów mundurowych w takich sprawach, jak np. zawieszenie prawa do emerytury z powodu osiągnięcia określonych dochodów, lub sposobu waloryzacji świadczeń, niemających związku ze specyfiką ich wcześniejszej służby.

**Zasada sprawiedliwości społecznej
(art. 2 Konstytucji)**

Trybunał Konstytucyjny, mając świadomość, iż pojęcie sprawiedliwości jest wieloznaczne i różnie definiowane w nauce, opowiada się za dystrybucyjnym (rozdzielczym) jej rozumieniem. Łączy przy tym pojęcie sprawiedliwości z pojęciem równości, stwierdzając: „Jeżeli w podziale dóbr i w związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność” (orzeczenie z dnia 9 marca 1988 roku, U 7/87⁵⁸, oraz z dnia 22 sierpnia 1990 roku, K 7/90⁵⁹).

Obszerne wywody na temat zasady sprawiedliwości społecznej zawiera uzasadnienie wyroku w sprawie K 14/91⁶⁰. Zasada ta, według Trybunału, jest „podstawowym założeniem systemu ubezpieczeń społecznych. Występuje przede wszystkim w postaci formuły przyznawania świadczeń według pracy (głównie w stosunku do emerytów), lecz także podziału ich według potrzeb (w szczególności w stosunku do osób pobierających renty inwalidzkie, renty rodzinne, renty powypadkowe)”. Dalej Trybunał stwierdził, że „Między wysokością i czasem opłacania składek (wkładu pracy) ubezpieczonych a powstaniem i wysokością prawa do świadczeń emerytalno-rentowych istnieje współzależność. (...) Nie do przyjęcia jest jednak pogląd (...) że składki są odłożonymi oszczędnościami ubezpieczonych pracowników, i że między

składką a wysokością świadczeń przyznanych z tytułu ubezpieczenia istnieje stan (...) matematycznej równowagi”.

„Zasada sprawiedliwości społecznej w systemie ubezpieczeń społecznych realizuje się z uwzględnieniem jego funkcji redystrybucyjnej. Polega ona (...) na (...) spłaszczeniu wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia. Uzasadnieniem tak rozumianej funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych”⁶¹.

Obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia wymaga jednak uwzględnienia zasady proporcjonalności świadczeń do udziału ubezpieczonego w funduszu ubezpieczeniowym (wysokość świadczeń nie powinna nadmiernie odbiegać od tego udziału).

Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga przyznania określonych preferencji dla tych ubezpieczonych, którzy byli zatrudnieni w szczególnie trudnych warunkach lub w szczególnym charakterze, jeżeli ten ich wkład pracy nie mógł być należycie uwzględniony w postaci wyższej podstawy wymiaru świadczenia. Określone preferencje należą się też tym ubezpieczonym, którzy zostali inwalidami z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, jeśli prawo nie przewiduje dla nich szczególnej rekompensaty.

Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga wreszcie ochrony świadczeniobiorców otrzymujących najniższe i nieco tylko od nich wyższe świadczenia, nawet gdyby z reguły obliczania podstawy wymiaru wynikało, że mają być one niskie. W tym przypadku zasada proporcjonalności jako zasada wymiaru świadczenia musi zostać skorygowana na rzecz konstytucyjnej zasady sprawiedliwości, realizowanej z zastosowaniem reguły podziału według potrzeb i stosownie do redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych (K 14/91).

W późniejszych latach, po zmianie ustroju, Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat zasady sprawiedliwości, w kontekście praw socjalnych, znacznie bardziej powściągliwie i niezbyt jasno. Trybunał stwierdza, że zasada ta „nie ma jednoznacznego charakteru”. Wiąże się z nią między innymi równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz

⁵⁸ Patrz przypis 42.

⁵⁹ Patrz przypis 30.

⁶⁰ Patrz przypis 5.

⁶¹ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 63. Nawiasem dodam, że w nowym systemie ubezpieczenia emerytalnego, opartym na zasadzie zdefiniowanej składki, ta redystrybucja i solidarność ubezpieczonych prawie nie występuje.

zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sąd konstytucyjny szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z tą zasadą wtedy, gdy jej naruszenie nie budzi wątpliwości. Stosowanie tej zasady wymaga uwzględnienia szerokiego zakresu swobody pozostawionej ustawodawcy przy regulowaniu praw socjalnych (orzeczenie z dnia 25 lutego 1997 roku, K 21/95⁶²).

„Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest (...) zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów” (wyrok z dnia 24 października 2005 roku, P 13/04⁶³).

Do zasady sprawiedliwości odwołał się jednak Trybunał w wyroku K 9/12⁶⁴ dotyczącym ustawy z dnia 13 stycznia 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw⁶⁵, która wprowadziła w 2012 roku, zamiast waloryzacji cenowej, kwotową waloryzację emerytur i rent, polegającą na dodaniu do każdego świadczenia, bez względu na jego wysokość, kwoty 71 zł, w celu ochrony budżetów domowych emerytów i rencistów pobierających niskie świadczenia (trzeba dodać – kosztem osób pobierających wyższe świadczenia). Trybunał uznał to rozwiązanie za zgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej nie dopuszcza rażących różnic w położeniu różnych grup społecznych oraz nakazuje zapewnienie minimum życiowego także najslabszym członkom społeczności. Przywołał również zasadę solidarności z art. 20 Konstytucji.

Zasada ochrony równowagi budżetowej

Zasada ochrony równowagi budżetowej (finansów publicznych) jest często przywoływana w wyrokach Trybunału jako przesłanka usprawiedliwiająca ograniczenie praw socjalnych, finansowanych w całości lub w części ze środków budżetowych lub z państwowych funduszy celowych. Trybunał stoi na stanowisku, że stabilność finansów publicznych i równowaga

budżetowa są wartością konstytucyjną – znajdującą oparcie w art. 216 ust. 5 i art. 220 Konstytucji – wymagającą ochrony, gdyż od wymienionych czynników zależy możliwość normalnego wypełniania przez państwo jego zadań. Utrzymanie na dłuższą metę deficytowego budżetu państwa, co może być m.in. skutkiem wysokich dotacji do FUS, oznacza życie na koszt przyszłych pokoleń i ograniczenie ich szans rozwoju.

Trybunał uważa, że państwo, jako gwarant świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, „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 (...). Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie” (K 90/00⁶⁶).

W innym miejscu Trybunał stwierdził, że „w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji, gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść ubezpieczonych, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (K 5/99).

Ostatnio, w wyroku K 43/12, Trybunał uzasadnił podniesienie wieku emerytalnego pilną potrzebą reagowania na niekorzystną kondycję systemu ubezpieczeń społecznych (cz. III pkt 4.2.1 uzasadnienia).

Podsumowanie

Reasumując – można stwierdzić, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych pod rządem Konstytucji z 1997 roku jest bardzo powściągliwe. Trybunał przyjmuje, że z art. 67 ustawy zasadniczej wynika konstytucyjne prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w sytuacjach w nim określonych, lecz jednocześnie uznaje daleko idącą swobodę ustawodawcy co do określenia form i zakresu świadczeń z tego tytułu. Bardzo dużą wagę przywiązuje też do ochrony równowagi finansów publicznych w związku z obowiązkami państwa wynikającymi z art. 67 Konstytucji. W dość szerokim zakresie Trybunał dopuszcza zmiany w prawie na niekorzyść ubezpieczonych, łącznie z ograniczeniem praw słusznie nabytych, w przypadku kryzysu finansów publicznych lub w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. ■

⁶² OTK ZU nr 1/1997, poz. 7.

⁶³ OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102.

⁶⁴ OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136.

⁶⁵ Dz.U. poz. 118.

⁶⁶ OTK ZU nr 8/2000, poz. 294.

Łukasz Tomasz Sroka

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie im. Komisji Edukacji Narodowej
Instytut Historii

Popularyzacja ubezpieczeń społecznych w pierwszych latach istnienia ZUS (1934–1939)

W numerze 2 „Ubezpieczeń Społecznych” z bieżącego roku ukazał się wywiad poświęcony działalności popularyzatorskiej i edukacyjnej prowadzonej obecnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W niniejszym artykule piszemy o podobnych działaniach podejmowanych przez ZUS w okresie międzywojennym.

Tradycje popularyzowania ubezpieczeń społecznych sięgają końca XIX wieku, czyli momentu ich narodzin. W Polsce prawdziwy przełom w tym zakresie nastąpił w 1934 roku, z chwilą utworzenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od samego początku ZUS zaczął partycypować w akcjach popularyzatorskich dotyczących ubezpieczeń społecznych, a jednocześnie podejmował wiele własnych inicjatyw. Błyskawiczny rozwój rynku ubezpieczeń w Polsce (dotyczy to wszystkich rodzajów ubezpieczeń) zatrzymał dopiero wybuch II wojny światowej.

W niniejszym artykule chodzi nie tylko o zebranie ciekawostek, które mogą przemówić do wyobraźni współczesnego Czytelnika. Przyjrzenie się wysiłkom podejmowanym przez pracowników ZUS oraz innych instytucji ubezpieczeniowych w okresie dwudziestolecia międzywojennego, to rodzaj lekcji, która może mieć nie tylko walor poznawczy, ale i praktyczny. Wszak czasy się zmieniają, lecz pewne rozwiązania nie tracą na atrakcyjności i aktualności.

Działalność wydawnicza

Od schyłku XIX wieku podstawowym środkiem komunikacji w obszarze ubezpieczeń społecznych była **prasa**. Początek XX wieku przyniósł pewne zmiany,

ogromną popularność zyskało radio (o czym jeszcze za chwilę), zaś w drugiej połowie tego stulecia informacje podawane na papierze zdetronizował internet. To naturalne, że z tego narzędzia korzysta obecnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W okresie międzywojennym ZUS był wydawcą miesięcznika „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” (PUS). Na łamach tego pisma ukazywały się artykuły z zakresu teorii i praktyki ubezpieczeń społecznych, analizy prawne, teksty o charakterze historycznym i prawno-historycznym, przeglądy branżowej prasy oraz wydawnictw krajowych i zagranicznych, a także relacje z najważniejszych wydarzeń w kraju i na świecie (oczywiście powiązanych tematycznie z szeroko rozumianą problematyką ubezpieczeń społecznych). W 1935 roku nakład pisma wynosił 1500 egzemplarzy.



Winieta „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych”, 1938 rok.

Zakład przejął też wydawanie miesięcznika „**Droga do zdrowia**”, założonego w 1930 roku przez Okręgowy Związek Kas Chorych w Krakowie. To pismo specjalizowało

się w tematyce zdrowia i higieny. Nader często podejmowano w nim problemy związane z gruźlicą, chorobami wenerycznymi i zakaźnymi. Tytuł promował zdrowy tryb życia. Ukazywał się w nakładzie 70 000 egzemplarzy. Był kolportowany bezpłatnie przez lekarzy zatrudnionych w ubezpieczalniach społecznych. Wręczano go ubezpieczonym oraz członkom ich rodzin.

Ponadto ZUS wydawał **monografie naukowe i popularnonaukowe**, w języku polskim oraz w językach obcych. Pracownicy ZUS oraz eksperci zewnętrzni publikowali swoje teksty także w tytułach wydawanych poza Zakładem.

W działalności popularyzatorskiej wykorzystywano także **plakaty**, o których będzie jeszcze wzmianka dalej.

W sumie przed II wojną światową materiały o tematyce ubezpieczeń społecznych ukazywały się w ponad 100 czasopismach, kalendarzach i rocznikach. Oprócz ambitnych artykułów zamieszczano ogłoszenia drobne, a także reklamy. Interesujące są zwłaszcza te ostatnie. Spośród nich wybrałem kilka ciekawych przykładów, prezentowanych poniżej.

*) Składa się na to kwota 1,666 tys. zł. stanowiąca granicę dopłat robotników i pracodawców przemysłowych oraz połowa tej kwoty, obciążająca Fundusz ubezpieczenia Emerytalnego Robotników.

nych województw poznańskiego i pomorskiego, rzuca specjalne światło na zagadnienie rozszerzenia tego ubezpieczenia na robotników rolnych w całym państwie.

**WSPÓLNA TROSKA O NIEZALEŻNĄ PRZYSZŁOŚĆ —
TO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE**

ykule pt. „Wiel bez lekarza”, wskazuje na ujemne skutki odpowiednią akcją związków zawodowych i religijnych, rylczenia robotników rolnych z pod przymusu ubezpieczenia przez propagandę, pouczanie i wieczory dyskusyjne.

**IM NARÓD PRZEZORNIEJSZY — TYM POWSZECHNIEJSZE
UBEZPIECZENIA**

Każdy dzień przebyty w ubezpieczeniu wzmaga jego wartość

szczypek Aleksander 2409292 „ Weintraub Płunio 9111250 Złoczow
Stebłowski Jan 1102202 „

W POWSZECHNOŚCI UBEZPIECZEŃ — ICH SIŁA

PRENUMERATA: rocznie zł. 30.—, kwartalnie zł. 7.50, numer pojedynczy 2.50.
Dla pracowników Instytucji ubezpieczeń społecznych i urzędników państwowych cena w prenumeracie zł. 2 mnie

osob: enory toczniowy zgłasza się po raz pierwszy do lekarza domowego. Ten kieruje go do zychodni przeciwtochniowej. A zatem tylko karz przychodni będzie miał w swojej opiece

ten sposób przyczynimy się do realizacji jeszcze jednego odcinka drogi, wiodącej do celu wielkiego dzieła społecznego, jakim jest zdrowie publiczne!

Dziś płacisz ty — jutro płacą tobie

Hasła reklamowe dotyczące ubezpieczeń społecznych, zamieszczane w prasie.

¹ PUS 1936, z. 1, s. 39.

Czytając powyższe hasła należy zwrócić uwagę na fakt, że ich autorzy, odwołując się do istoty ubezpieczeń społecznych, starają się używać prostych zwrotów, trafiających do przeciętnego czytelnika.

Biblioteki, odczyty, wystawy

Na wspomnienie zasługuje **biblioteka** Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, istniejąca przy centrali ZUS w Warszawie. Prowadzono w niej katalogi: alfabetyczny, działowy, czasopism bieżących, wydawnictw seryjnych, artykułów zamieszczonych w „Przeglądzie Ubezpieczeń Społecznych”. W 1938 roku zaczęto wydawać, w odstępach półrocznych, biuletyny informujące o nabytkach. Księgozbiór biblioteki ZUS liczył wówczas 8 tys. tomów. Nadto prenumerowano 200 czasopism, w tym 128 polskich i 72 zagraniczne. Biblioteka ta miała na wskroś nowoczesny charakter; jej pracownicy wyszukiwali zainteresowanym potrzebne materiały, wymieniali dublety, zbierali katalogi innych bibliotek i rozsyłali własne, prowadzili stałą współpracę z podobnymi instytucjami. W wymienionym roku biblioteka ZUS wypożyczyła 2 tys. tomów, z jej zbiorów skorzystało 1500 czytelników. Własne księgozbiory posiadały też oddziały ZUS, łącznie 6,3 tys. tomów. Największą ilość książek zgromadził oddział w Chorzowie, następnie oddziały we Lwowie, w Łodzi, Krakowie i Poznaniu.

W działalności popularyzatorskiej posługiwano się też wypróbowanymi technikami komunikowania. Należały do nich **odczyty**, które wówczas nazywano „propagandowymi”. Stwierdzić należy, że większość z nich miała charakter merytoryczny, o czym świadczy sprawozdawczość instytucji ubezpieczeniowych za rok 1934. Pośród 457 wygłoszonych wówczas odczytów zaledwie 16 poświęcono działalności ubezpieczalni. W pozostałych podjęto tematy: zwalczania gruźlicy (121), chorób wenerycznych (41), jaglicy (9), innych chorób zakaźnych (38), higieny (97), pielęgnowania niemowląt (45), alkoholizmu (12), wychowania fizycznego młodzieży (12), poradnictwa przedślubnego i seksualnego (16), pomocy w nagłych wypadkach (15), pierwszej pomocy przy zatruciu gazami bojowymi (23), działalności Polskiego Czerwonego Krzyża (16). W samej Warszawie odbyły się 162 wykłady, z frekwencją liczącą przeciętnie ok. 200 osób¹.

Dużą popularnością cieszyły się **wystawy**. Często urządzano je z wielkim rozmachem. Statycznym ekspozycjom towarzyszyły pokazy, konkursy, zajęcia warsztatowe i konsultacje lekarskie. Odwiedzającym rozdawano ulotki, broszury oraz egzemplarze pism wydawanych przez ZUS. O wysokiej randze wystaw organizowanych przez Zakład świadczy ich znaczny oddźwięk społeczny, duża liczba odwiedzających oraz zainteresowanie nimi przedstawicieli władz. Wystawę

Higieniczną w Białymstoku otwierał wojewoda białostocki Henryk Ostaszewski. Odbędzie się ona w dniach 15–31 grudnia 1938 roku w gmachu fabryki Rywkinda (w roli współorganizatora wystąpił Instytut Spraw Społecznych).

Niektóre wystawy miały ograniczony zasięg i oszczędną formułę. Dla przykładu w 1934 roku Ubezpieczalnia Społeczna we Lwowie przygotowała ekspozycję w witrynach swojego gmachu przy ulicy Fredry. Duże znaczenie przypisywano **wystawom objazdowym**, gdyż docierały one nawet do najodleglejszych zakątków kraju. W 1937 roku kursowała po Polsce wystawa podejmująca problem higieny. Dotarła ona do kilkudziesięciu miast (w Poznaniu odwiedziło ją 204 tys. osób, w Łodzi 567 tys., w Wilnie 112 tys.).

Widocznym znakiem postępu było to, że coraz śmielej sięgano po najnowsze osiągnięcia techniki. Na wystawach zaczęto wyświetlać filmy reklamowe ZUS oraz filmy tematyczne (których producentem był Zakład). W 1934 roku mieszkańcom Stryja (obecnie na terenie Ukrainy) wyświetlono film na temat chorób wenerycznych; w rezultacie tego zdarzenia do lekarzy zgłosiła się duża liczba osób, które wcześniej nie leczyły się. Odnoszone w tym zakresie sukcesy zachęciły zarząd ZUS do urządzenia wystawy stałej w gmachu centrali. Prace w tym kierunku podjęto na początku 1939 roku, było zbyt mało czasu, by zrealizować projekt przed wybuchem wojny. W pożodze wojennej uległa zniszczeniu niemal cała Warszawa, los ten podzieliłaby zapewne też wystawa.

Muzeum Społeczne

Nie ziścił się w pełni bardzo odważny i dalekowszroczny pomysł polegający na utworzeniu Muzeum Społecznego w Polsce.

Pierwsi z tego typu inicjatywą wystąpili krakowscy studenci, którzy w 1902 roku zgłosili pomysł założenia Archiwum Społecznego. Zaczęli zbierać materiały w Krakowie, Wiedniu, Paryżu oraz w Warszawie. Niestety, po kilku latach ich zapal przeminął.

W dobie II Rzeczypospolitej bazę dla utworzenia Muzeum Społecznego w kraju stanowiło zarejestrowane w 1921 roku Stowarzyszenie Muzeum Społeczne. Było ono powiązane z powołanym przed I wojną światową Towarzystwem Popierania Pracy Społecznej w Warszawie – Archiwum Społeczne.

Stowarzyszenie Muzeum Społeczne stawiało sobie za cel: „gromadzenie dokumentów i informacji z działalności instytucji i organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i kulturalno-oświatowych, posiadających znaczenie historyczno-społeczne, będących

w stanie dać osobom żyjącym współcześnie, jak i ew. pokoleniom przyszłym mniej lub więcej dokładny obraz życia kulturalnego kraju, prądów ideowo-społecznych, nurtujących daną epokę, nastrojów różnych warstw społeczeństwa, ogólnego kierunku myśli społeczno-politycznej itd.”² W 1924 roku Muzeum zdobyło lokal (dwie sale w gmachu Biblioteki Publicznej w Warszawie) oraz przejęło zbiory zgromadzone wcześniej przez studentów krakowskich. Nawiązano współpracę z wybitnymi uczonymi (Z. Daszyńska-Golińska, L. Krzywicki, S. Wolff i inni), zebrano wiele darów (w postaci fotografii, portretów, dokumentów archiwalnych, książek etc.). Od początku Muzeum borykało się z problemami finansowymi, później doszły do tego jeszcze trudności lokalowe. Zniechęcony przeszkodami zarząd stowarzyszenia zawiesił działalność w 1935 roku.

W krótkim czasie pojawiły się koncepcje reaktywowania wymienionej instytucji lub założenia nowej. Pierwsze postulaty w tej sprawie zgłosili w 1937 roku inż. K. Jackowski i red. E. Rafalski. Podstawowy program muzeum zakładał, że będzie to placówka, która „może objąć całą politykę społeczną państwa, sygnalizować nowe idee, przedstawiać za pomocą zrozumiałych dla ogółu środków obraz stosunków społecznych w Polsce, zacieśniać więzy społeczne, docierać do ośrodków prowincjonalnych”³. Zakładano też, że „Muzeum Społeczne będzie się mogło przystosować do form nowoczesnej pracy i tworzyć wytyczne dla przyszłej polityki społecznej”⁴. Do realizacji tego zamysłu przystąpiono bardzo profesjonalnie. Na początku 1938 roku rozesłano za pośrednictwem polskich ambasad i poselstw listy do władz 15 państw, z prośbą, aby nadesłały do Warszawy informacje na temat istniejących u nich placówek, realizujących podobne zadania. Dzięki temu uzyskano rozeznanie na temat funkcjonujących już instytucji w niektórych państwach świata (wymieniamy je niżej, zachowując podaną pisownię).

Placówki muzealne

realizujące zadania z zakresu polityki społecznej w niektórych państwach – przed II wojną światową

Niemcy – Deutsches Arbeitsschutzmuseum w Berlinie-Charlottenburgu, Bayerisches Arbeiter-Museum w Monachium, Ständige Ausstellung für Arbeiterwohlfahrt w Berlinie, Sociales Museum we Frankfurcie n. Menem

Argentyna – Museo Social w Buenos Aires oraz 3 filie tego muzeum: w Kordobie, Tucuman i Mendoza

Estonia – Muzeum Higieny w Tartu

Finlandia – Muzeum Higieny w Helsinkach, Państwowe Muzeum Społeczne w Helsinkach, Muzeum Przerobności Społecznej w Helsinkach

² PUS 1939, z. 3, s. 149.

³ Tamże, s. 148.

⁴ Tamże.

Francja – Musée Social w Paryżu, Muzeum Higieny Społecznej i Zapobiegania Wypadkom przy Pracy w Paryżu
Wielka Brytania – Muzeum Przemysłu w Londynie, Instytut Narodowy Badań Ekonomicznych i Socjalnych w Londynie
Węgry – Instytut i Muzeum Higieny Społecznej w Budapeszcie

Nowa Zelandia – Biuro Nauk Społecznych – badania naukowe i przemysłowe w Wellington

Panama – Ośrodek Badań Socjalnych i Ekonomicznych przy Uniwersytecie w Panamie

Holandia – Veiligheidsmuseum w Amsterdamie

Szwajcaria – Musée fédéral d'hygiène industrielle et de prévention des accidents du travail w Lozannie

Jugosławia – Muzeum Społeczne w Zagrzebiu

Bulgaria – Muzeum – wystawa bezpieczeństwa pracy w Sofii

Związek Radziecki – Centralny Muzej Ochrony Truda w Moskwie, Demonstracyjny zakład „Technika Bezopasności” w Moskwie, Moskowskiej Komunalnej Muzeum w Moskwie, Wystawka Centralnego Nauczno-Izsiadowatelnego Instytutu Ochrony Materинства i Mładienczestwa w Moskwie, Muzej – Wystawka Ochrony Materинства i Mładienczestwa Moskowskiego Obłastnego Otdiela Zdrawoochranienija w Moskwie, Wystawka po Zdrawoohranenju Moskowskiego Obłastnego Doma Krestjanina w Moskwie, Muzej Socialisticzeskiej Rekonstrukcji Goroda w Leningradzie, Wystawka Doma Sanitarnej Kultury w Leningradzie

Mimo zdobytej wiedzy i potencjału kadrowego, projekt Muzeum Społecznego w Polsce z trudem przechodził z fazy planowania do realizacji.

W 1939 roku na łamach „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych” ambitne plany przedstawiła Eugenia Waśniewska. W jej opinii instytucją nadzorczą dla Muzeum powinno być Ministerstwo Opieki Społecznej. Proponowała, by Muzeum Społeczne stosowało różnorodne formy pracy oraz miało następujące działy: **Praca** (ochrona pracy, higiena pracy, bezpieczeństwo pracy, kształcenie zawodowe); **Opieka społeczna** (opieka nad dzieckiem, opieka nad dorosłymi, opieka nad starymi); **Zdrowie publiczne** (stosunki zdrowotne w Polsce, higiena społeczna); **Ubezpieczenia społeczne** (struktura i rozwój ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeni, akcje profilaktyczne ubezpieczeń społecznych, lokaty i świadczenia); **Emigracja i imigracja** (ochrona prawna, traktowanie); **Prawo koalicji** (związki i organizacje zawodowe, organizacje społeczne, organizacje młodzieżowe, centralizacja, kontakt z zagranicą); **Spółdzielczość** (rozwój spółdzielczości w Polsce); **Chałupnictwo** (warunki i czas pracy, liczba chałupników w Polsce, ochrona prawna); **Rynek pracy w Polsce** (podaż i popyt, rodzaje pracy, bezrobocie); **Przezorność i oszczędność** (kasy państwowe i komunalne,

kasy przezorności przy związkach zawodowych); **Warunki życia pracowników** (warunki mieszkaniowe, budżety robotników i pracowników umysłowych, budownictwo mieszkaniowe, sanitarne i społeczne); **Wydawnictwa własne** (miesięcznik informacyjny, broszury, książki itd.); **Archiwum** (historyczne i współczesne)⁵.

Teoretycznych założeń nie zdołano zrealizować w praktyce. Kilka miesięcy po opublikowaniu wspomnianego tekstu wybuchła II wojna światowa.

Należy zaznaczyć, że Polska nie była pozbawiona instytucji, które realizowały tego rodzaju zadania, co wymienione wyżej jednostki zagraniczne. Działały między innymi: Instytut Społeczny, Instytut Gospodarstwa Społecznego oraz Muzeum Higieny przy Państwowym Zakładzie Higieny.

Działalność inwestycyjna i charytatywna

Jak już wspomniano, do tradycyjnych i często stosowanych form przekazu należały plakaty. Wykorzystywano je do wzmocnienia siły przekazu wystaw, rozlepiano na słupach i tablicach ogłoszeniowych. Nowość polegała na tym, że rozwój techniki umożliwił ich edytowanie nie tylko w postaci wielkoformatowej, ale także w wersji zminiaturyzowanej na łamach prasy. Na s. 24 zamieszczony został plakat, którego twórcy wskazują na dodatkową rolę instytucji ubezpieczeń społecznych, a mianowicie na **działalność charytatywną**.

Dzięki gromadzonemu kapitałowi instytucja ubezpieczeniowa mogła angażować się w działalność na rzecz dzieci wymagających dożywiania oraz subsydiować stacje opieki nad matką z dzieckiem. Znaczenie tego rodzaju inicjatyw było tym większe, że Polska, podobnie jak wiele innych państw, zmagiała się wówczas ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego lat 30. XX wieku.

Wypada dodać, że nie był to jedyny przejaw działalności ZUS polegającej na łagodzeniu skutków załamania gospodarczego w Polsce. Podobne korzyści przyniosły inwestycje dokonywane przez Zakład oraz inne instytucje realizujące ubezpieczenia społeczne. Znaczną część tej aktywności stanowiły **inwestycje budowlane**. Wznoszono nowe siedziby, kamienice czynszowe, a nawet osiedla mieszkaniowe. ZUS partycypował w kosztach dwóch największych – rzecz można sztandarowych – projektów realizowanych przez władze II Rzeczypospolitej. Mowa tu o budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP) oraz portu w Gdyni. Wszystkie te przedsięwzięcia przekładały się na tysiące nowych miejsc pracy. To z kolei oznaczało pomnażanie składek wpływających do ZUS. Ów świetnie rozplanowany mechanizm samonapędzającej się gospodarki

⁵ PUS 1939, z. 3, s. 153.



Reklama akcji charytatywnej.

przerwał dopiero wybuch wojny oraz następująca po jej zakończeniu nacjonalizacja i rozczłonkowanie majątku wypracowanego wcześniej przez ZUS.

Szczególne znaczenie dla rynku pracy miały przychodnie i szpitale budowane przez ubezpieczalnię społeczne. Tworzyły bowiem nowe miejsca pracy w czasie budowy oraz później, już po uruchomieniu tych placówek (dla personelu lekarskiego, ale też salowych, portierów, sprzętających, techników, magazynierów i innych).



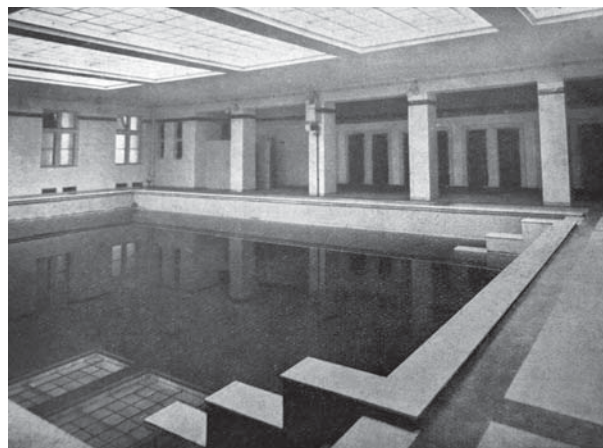
Szpital Ubezpieczalni Społecznej we Lwowie, lata 30. XX wieku.

Wskazać też trzeba na rosnącą dostępność opieki lekarskiej. Temat dostępu do fachowej medycyny był stale obecny w organach prasowych

ZUS. Problematyka ta łączy się z kwestią profilaktyki, która z kolei ma przełożenie na stan zdrowia ubezpieczonych. Ostatni z wymienionych czynników decyduje przecież o ilości i wysokości wypłacanych świadczeń, a to nie jest bez znaczenia dla kondycji finansowej Zakładu. W zaangażowaniu w sprawy zdrowia obywateli widzimy więc pragmatyzm i dalekowzroczność ówczesnego kierownictwa ZUS.

Trzeba pamiętać, że obywatelom Polski – po ponad stu latach zaborów oraz po I wojnie światowej – żyło się bardzo ciężko. Państwo borykało się z ogromnymi problemami finansowymi. Ubezpieczalnię – poprzez swoje inwestycje – pełniły więc pożyteczną rolę. Podlegały oczywiście ścisłej kontroli władzy centralnej, która nieraz ingerowała w ich działalność, ale zawsze przychylnym okiem patrzyła właśnie na ich działalność inwestorską, gwarantując im przy tym dużą swobodę.

Podejmowane inwestycje ugruntowywały pozycję majątkową ZUS oraz innych instytucji, przez co zyskiwały one prestiż i wiarygodność. Równoległe z tymi inwestycjami realizowano inne inicjatywy, które pozwalały obywatelom odczuć dobrodziejstwa ubezpieczeń „tu i teraz”. W tym kontekście można wymienić kąpieliska, które uzupełniały niejako działalność wspomnianych wcześniej przychodni i szpitali na rzecz zdrowia obywateli.



Basen Ubezpieczalni Społecznej na warszawskiej Woli, lata 30. XX wieku.

Kąpieliska cieszyły się ogromną popularnością, poprawiały kondycję i samopoczucie. W 1934 roku istniało w Polsce 55 zakładów kąpielowych, z czego 44 należało do ubezpieczalni, a 11 stanowiło własność miejską. Liczba korzystających z kąpeli i natrysków wyniosła 330 013.

Powyższe zdjęcie prezentuje basen mieszczący się w gmachu Ubezpieczalni Społecznej w Warszawie. Był on czynny ponad osiem miesięcy w roku. W 1934 roku skorzystało z niego 8400 osób; wykonano w nim 48 273 zabiegi kąpielowe. Poza tym w wyznaczonych godzinach obiekt udostępniano

szkółom, stowarzyszeniom sportowym oraz instytucjom przysposobienia wojskowego⁶.

ZUS organizował także kolonie letnie dla dzieci ubezpieczonych. Ponoszone w związku z tym koszty księgowano po stronie wydatków na działalność profilaktyczną. Przy kwalifikowaniu dzieci na wyjazd na kolonie brano pod uwagę warunki mieszkaniowe, w których żyły, stan ich zdrowia i odżywienia. W 1934 roku na takich koloniach przebywało łącznie 6980 dzieci (po raz ostatni wyjazd miał miejsce w sierpniu 1939 roku). W oddziałach ZUS oraz ubezpieczalniach organizowano też gwiazdki dla dzieci najbiedniejszych, opuszczonych i osieroconych. Prowadzono również zakrojone na szeroką skalę badania młodocianych pracowników.

Z myślą o ubezpieczonych

Warto jeszcze raz podkreślić, że przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wcześniej dostrzegli rosnące znaczenie filmu oraz radia i wykorzystywali te środki przekazu dla popularyzacji ubezpieczeń społecznych. Problematyka ubezpieczeń dość często gościła na falach Rozgłośni Polskiego Radia we Lwowie. Oprócz audycji, tzw. pogadarek, nagrywano ambitne reportaże.

Zwracano także uwagę na prawidłowy stosunek pracowników ZUS wobec ubezpieczonych. W artykule zatytułowanym *Popularyzacja ubezpieczeń społecznych przy biurku*, opublikowanym w zeszycie 4 „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych” z 1939 roku, Władysław Cudnik przypominał, że o wizerunku ubezpieczeń społecznych decydują przede wszystkim pracownicy instytucji ubezpieczeniowych. „Pracownik, mający bezpośrednio styczność z uprawnionym do świadczeń, ma osobisty wpływ tak na popularyzację ubezpieczeń społecznych jak też na zdepopularyzowanie tej idei – w zależności od tego, w jakiej formie będzie podchodził do załatwiania roszczeń uprawnionych do świadczeń. Przy osobistym kontakcie z uprawnionymi do świadczeń [...], winien pracownik wytworzyć nastrój wzajemnej życzliwości i obopólnego zrozumienia” (s. 222). Zwrócił też uwagę na inną istotną kwestię: „Dla interesanta każda sprawa, z którą się zgłasza do instytucji ubezpieczeń społecznych jest ważna, to też pragnie on, by ważnością jego sprawy przejął się pracownik, który sprawę ma załatwić. [...] Przy odmowie świadczeń życzliwość pracownika powinna sięgać tak daleko, by zgłaszający się o świadczenie zrozumiał, że instytucja ubezpieczeń społecznych wczuwa się w jego potrzeby, lecz ze względów ustawowych czy też innych nie może ich zaspokoić”.

Podobne poglądy, choć w bardziej zdecydowanym tonie, wyraził Stanisław Sasorski podczas wykładu wygłoszonego w dniu 4 listopada 1937 roku na kursie zorganizowanym przez Zarząd Główny Związku Zawodowego Pracowników

Instytucji Ubezpieczeń Społecznych. W jego opinii „Największym propagatorem wszelkich urządzeń jest człowiek, który je reprezentuje w pracy i równocześnie największym szkodnikiem może być zły pracownik, który w wykonaniu wypacza myśl ustawodawcy i dyskredytuje tę myśl i instytucję wobec osób, z którymi się styka bezpośrednio lub za pośrednictwem tzw. akt”⁷.

Podsumowanie

Przedstawione wyżej spektrum inicjatyw służących popularyzacji ubezpieczeń społecznych imponuje swoją różnorodnością. Spotykamy tu projekty czynione z rozmachem i skromne pomysły realizowane metodą minimalnych kosztów. Znaczna część omówionych tu działań nie stanowiła wyrażonej wprost reklamy ubezpieczeń społecznych. Były to przedsięwzięcia ugruntowujące wizerunek ZUS jako instytucji wiarygodnej i stabilnej finansowo. Sporo projektów pomocowych przeznaczonych było dla wszystkich obywateli, a nie tylko dla ubezpieczonych. Osoby korzystające z nich miały okazję przekonać się, że ZUS jest instytucją zaangażowaną i odpowiedzialną społecznie.

Naturalnie nie wszystko funkcjonowało idealnie. Na przykład w 1936 roku w „Przeglądzie Ubezpieczeń Społecznych” ukazał się artykuł pt. *O współpracy w tworzeniu polskiej literatury ubezpieczeniowej*. Wskazano w nim na szereg bolączek towarzyszących rozwojowi wydawnictw w zakresie tej tematyki. Do głównych problemów zaliczono brak (należytego) współdziałania praktyków i teoretyków ubezpieczeń społecznych: „Trudności polegają przede wszystkim na tym, że brak autorów, którzy by chętnie podejmowali się takich prac. Teoretycy, w ścisłym tego słowa znaczeniu, poświęcają swe wysiłki naukowe raczej badaniom specjalnym. Praktycy zazwyczaj tkwią tak głęboko w zagadnieniach aktualnej polityki ubezpieczeniowej, że całokształt poszczególnych zagadnień, ujętych ze stanowiska teoretycznego, przedstawia dla nich sferę mało interesującą”⁸.

Kończąc pozwolę sobie stwierdzić, że niezależnie od naszych ocen na temat skreślonej tu historii, odradzam proste porównywanie przedwojennej działalności ZUS z aktualną pracą tej instytucji. Dziś jest już inna epoka, odmienne warunki prawne i okoliczności polityczne. Jednak wiele problemów i wyzwań jest powtarzalnych. Może więc dla kogoś niniejszy tekst będzie inspirującym. ■

Bibliografia

- „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” z lat 1934–1939. Rzegotka O., Sroka Ł.T., *70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004)*, Warszawa 2004.
Autor korzystał również ze sprawozdań ubezpieczalni społecznych (krakowskich, warszawskich, lwowskich i innych) z lat 30. XX wieku.

⁶ PUS 1936, z. 1, s. 38.

⁷ PUS 1938, z. 3, s. 140.

⁸ PUS 1936, z. 6, s. 311.

Krzysztof Ślebzak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Charakter prawny oświadczenia o przekazywaniu składki emerytalnej do OFE

W myśl obowiązujących od połowy stycznia 2014 roku przepisów członkowie otwartych funduszy emerytalnych, którzy zainteresowani są przekazywaniem nadal części składki emerytalnej do OFE, zobowiązani są do złożenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych stosownego oświadczenia.¹ W niniejszym artykule autor analizuje prawny charakter tego oświadczenia oraz tryb, w jakim powinno być ono rozpoznawane i weryfikowane przez ZUS.

Uwagi ogólne

Od chwili wejścia w życie reformy emerytalnej dnia 1 stycznia 1999 roku kwestia kształtowania, podziału, jak i wysokości składki emerytalnej należy do istotniejszych zagadnień związanych z zabezpieczeniem społecznym na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego.

Wprowadzenie dwufilarowego systemu emerytalnego doprowadziło do podziału składki emerytalnej, która przekazywana była zarówno do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jak i do wybranego otwartego funduszu emerytalnego (OFE). Technicznie rzecz ujmując była to jednak nadal jedna składka, którą płatnicy odprowadzali w pierwszej kolejności do ZUS. Dopiero organ rentowy przesyłał jej część do otwartego funduszu emerytalnego. Początkowo wysokość składki do OFE wynosiła 7,3 proc. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Sytuacja taka miała miejsce aż do 1 maja 2011 roku, kiedy to z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych² zmniejszono wysokość składki przekazywanej do OFE do wysokości 3,5 proc. podstawy wymiaru składki.

Zwrotnym punktem w ewolucji zabezpieczenia na wypadek starości było wejście w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych³ (zwanej dalej ustawą zmieniającą), która doprowadziła do wstrzymania przekazywania do OFE składki emerytalnej oraz do zmiany systemu emerytalnego w zakresie możliwości zadeklarowania uczestnictwa w drugim filarze (dobrowolność OFE). Jednocześnie zmniejszono wysokość składki odprowadzanej do OFE do wysokości 2,92 proc. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

Jeśli chodzi o możliwość pozostania w drugim filarze, to członkowie OFE są uprawnieni do złożenia stosownego oświadczenia. Wynika to wprost z art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej, który stanowi:

W okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 roku członek otwartego funduszu emerytalnego może złożyć w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego – uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu, w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 18 września 2001 roku o podpisie elektronicz-

¹ Chodzi o „Oświadczenie członka otwartego funduszu emerytalnego o przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego oraz o zapoznaniu się z informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego oraz informacją dotyczącą otwartych funduszy emerytalnych” (jego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2014 roku – Dz.U. z 2014 r. poz. 140).

² Dz.U. z 2011 r. nr 75, poz. 398.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

nym⁴, profilu zaufanego ePUAP, w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵ lub innych technologii umożliwiających identyfikację, określonych na podstawie art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przez system teleinformatyczny udostępniony bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – zgodne ze wzorem oświadczenie o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego składki, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, poczynsz od składki opłaconej za lipiec 2014 roku, oraz o zapoznaniu się z: 1) przygotowaną przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego oraz 2) informacją dotyczącą poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych.

W świetle powyższej regulacji powstaje pytanie nie tylko o prawny charakter złożonego oświadczenia, ale również o tryb, w jakim powinno być ono rozpoznawane i weryfikowane. Przedmiotowe zagadnienie może być rozważane z różnej perspektywy: 1) podmiotu składającego oświadczenie, 2) charakteru czynności podejmowanej przez ten podmiot, 3) przynależności stosunku prawnego do określonej gałęzi prawa oraz 4) kwalifikacji procesowej przedmiotowego oświadczenia. Są to zarazem zagadnienia, które z teoretycznego punktu widzenia pozwalają na ustalenie, czy stosunek prawny powstały wskutek złożonego oświadczenia ma charakter cywilno- czy administracyjnoprawny.

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie ma również wymiar praktyczny, ponieważ od niego zależy rozstrzygnięcie, czy do wad oświadczeń o przekazaniu składki emerytalnej do OFE możliwe jest stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.).

Podmiot składający oświadczenie wobec ZUS

Prima facie mogłoby się wydawać, że więź prawna, jaka powstaje na podstawie ustawowego brzmienia art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej ma wskutek złożonego oświadczenia charakter cywilnoprawny, gdyż mowa jest o relacji pomiędzy członkiem OFE i ZUS. Tymczasem typowe stosunki ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) zachodzą pomiędzy ubezpieczonym a organem rentowym. Posłużenie się przez prawodawcę nazwą

„członek otwartego funduszu emerytalnego” zamiast „ubezpieczony” na określenie strony stosunku prawnego powstałego w wyniku złożonego oświadczenia mogłoby sugerować, że mamy do czynienia z innym charakterem więzi prawnej pomiędzy tymi podmiotami. Skądinąd przypomina to relację, jaka powstaje w wyniku przekazywania składki pomiędzy ZUS i OFE. Problem charakteru przedmiotowej więzi nie należał w przeszłości wyłącznie do zagadnień teoretycznych i wywoływał szereg kontrowersji związanych z roszczeniami sformułowanymi przez członków OFE o terminowe przekazywanie składek do tych funduszy bądź o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego ich przekazania⁶.

Oceniając analizowane zagadnienie w kontekście stosunków prawnych ubezpieczenia emerytalnego⁷, odróżnić trzeba przede wszystkim stosunki, jakie występują w pierwszym i drugim filarze ubezpieczenia emerytalnego, biorąc w szczególności pod uwagę czas ich trwania.

Jeśli mowa o pierwszym filarze, to podstawą stosunku prawnego w okresie przed nabyciem i realizacją prawa do świadczenia jest podleganie temu ubezpieczeniu, co z prawnego punktu widzenia rozpatrywać należy w kontekście tytułu do ubezpieczenia (art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych⁸, zwanej dalej ustawą systemową), który prowadzi do powstania stosunku ubezpieczenia społecznego; podobnie zresztą jak ustanie tytułu skutkuje jego zakończeniem. J. Jończyk nazywa przedmiotowe stosunki prawne stosunkami podlegania ubezpieczeniu społecznemu i uważa, że ich zasadniczymi elementami są obowiązek ubezpieczenia bądź prawo do dobrowolnego ubezpieczenia, a z drugiej strony odpowiednie uprawnienia i obowiązki zatrudnionego, płatnika oraz wykonawcy ubezpieczenia⁹.

Tymczasem w drugim filarze ubezpieczenia emerytalnego stosunek członkostwa w OFE trwa nieprzerwanie od chwili przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego. Co ciekawe, trwanie tego stosunku jest niezależne od faktu odprowadzania składki do OFE. Porównując oba stosunki prawne trzeba zatem stwierdzić, że o ile stosunek ubezpieczenia społecznego trwa wskutek podlegania ubezpieczeniu tylko w okresach istnienia tytułu do ubezpieczenia, o tyle stosunek członkostwa w OFE istnieje również wtedy, gdy stosunek ubezpieczenia ustał. Członkostwo w OFE jest zatem bardziej trwałe, aniżeli stosunek ubezpieczenia społecznego, mimo że relacja obu stosunków ma – z finansowego punktu

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 262.

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 235.

⁶ Por. D. Wajda, *Komentarz do art. 47 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 18 i nast.

⁷ Szeroko na temat charakteru stosunków prawnych ubezpieczenia emerytalnego, por. R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2012.

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.

⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, wyd. I, s. 54.

widzenia – charakter instrumentalny. Brak stosunku podlegania ubezpieczeniu skutkuje bowiem nieodprowadzaniem składki do OFE.

W świetle powyższego możliwe jest wyjaśnienie dlaczego oświadczenie o przekazywaniu składek do ZUS składa członek OFE, a nie ubezpieczony. Pojęcie „ubezpieczony” jest używane na określenie podmiotu, który jest stroną stosunku podlegania ubezpieczeniu społecznemu (tutaj emerytalnemu). Wynika to również z definicji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy systemowej, w myśl której ubezpieczeni to osoby fizyczne podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to również ubezpieczeń emerytalnych. Jeżeli zatem podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu związane jest dla określonej grupy osób z członkostwem w OFE, a wykonawcami tego ubezpieczenia są również fundusze emerytalne (o czym jeszcze w dalszej części artykułu), to zasadne jest twierdzenie, że członek OFE to swoista kategoria ubezpieczonego w rozumieniu ustawy systemowej. Jednocześnie należy jednak zauważyć, że gdyby prawodawca posłużył się w art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej pojęciem „ubezpieczony”, to okazałoby się, że oświadczenia mogłyby składać wyłącznie osoby podlegające – w okresie, w którym prawodawca przewidział możliwość składania oświadczeń o przekazywaniu składki do OFE – temu rodzajowi ubezpieczenia. Możliwości takiej zostaliby pozbawieni członkowie OFE nieposiadający w tym czasie statusu ubezpieczonego. Stąd też, biorąc pod uwagę model zabezpieczenia społecznego wprowadzony ustawą zmieniającą, należy uznać, że ukształtowanie uprawnienia do złożenia oświadczenia jako przysługującego członkowi OFE – a nie ubezpieczonemu – jest w pełni uzasadnione. Taka konstrukcja nie uzasadnia zarazem twierdzenia, że więź, jaka powstaje pomiędzy ZUS a członkiem OFE ma charakter cywilnoprawny.

Problem charakteru oświadczenia o przekazaniu składek do OFE

Odrębny problem dotyczy charakteru oświadczenia o przekazaniu składek do otwartego funduszu emerytalnego. Na podstawie samego sformułowania, że mamy do czynienia z „oświadczeniem”, można byłoby próbować twierdzić, że chodzi o oświadczenie woli w ujęciu prawa cywilnego. Takie spojrzenie nie jest uprawnione, przede wszystkim dlatego, że również w prawie administracyjnym (materialnym i procesowym) składane są różnego rodzaju oświadczenia woli ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych¹⁰, w tym również wobec organu administracji publicznej (tutaj państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną, jaką jest ZUS). Sam fakt nazwania przez

prawodawcę określonej czynności konwencjonalnej mianem „oświadczenia”, nie decyduje o prawnej kwalifikacji tej czynności do określonej kategorii czynności prawnej przynależnej wybranej gałęzi prawa.

Warto również zauważyć, że w prawie ubezpieczeń społecznych (ograniczając tutaj rozważania wyłącznie do ustawy systemowej) oświadczeń woli składanych przez ubezpieczonych bądź płatników składek jest znacznie więcej i nie zawsze wszczynają one postępowanie przed organem rentowym zakończone wydaniem decyzji. Mowa tutaj o wszelkiego rodzaju deklaracjach (zgłoszeniowych, rozliczeniowych), które, formalnie rzecz ujmując, można zakwalifikować do kategorii wniosków, np. o objęcie ubezpieczeniem społecznym, o ustanie ubezpieczenia, albo oświadczeń, których celem jest rozliczenie należności składkowych za dany okres. Nie jest zatem tak, że prawu ubezpieczeń społecznych nie są znane oświadczenia ukierunkowane na wywołanie określonego skutku prawnego, lecz niewywołujące konieczności wydania stosownej decyzji.

Przynależność stosunku prawnego wywołanego złożonym oświadczeniem do określonej gałęzi prawa

Kolejną kwestią jest przynależność stosunku prawnego powstałego wskutek złożonego oświadczenia o przekazywaniu składek do OFE do określonej gałęzi prawa (tutaj prawa ubezpieczeń społecznych).

Przede wszystkim należy zauważyć, że mimo wielu dyskusji związanych z prawnym charakterem składki odprowadzanej do OFE oraz środków tam zgromadzonych¹¹, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy systemowej, zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują ZUS, otwarte fundusze emerytalne oraz płatnicy składek. Podobnie spory pomiędzy członkami różnych otwartych funduszy emerytalnych kwalifikowane są jako spory z zakresu ubezpieczeń społecznych, rozpatrywane w postępowaniu odrębnym (art. 476 par. 3 k.p.c.). Właściwe do rozpoznania tych kategorii spraw są sądy ubezpieczeń społecznych.

Domniemanie zgodności z Konstytucją RP przedmiotowych regulacji nie pozwala w dyskursie prawniczym na prowadzenie rozważań co do przynależności tak ukształtowanych stosunków prawnych do prawa cywilnego. Innymi słowy, nawet gdyby uznać, że unormowany przez prawodawcę w określony sposób stosunek prawny „nie pasuje” do prawa ubezpieczeń społecznych, gdyż wykazuje więcej cech typowych dla stosunków cywilnoprawnych, nie jest możliwe jego kwestionowanie tak długo, jak długo Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi niekonstytucyjności regulacji, z której wynika określona kwalifikacja badanego stosunku prawnego.

¹⁰ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1991, s. 172–173.

¹¹ Por. opracowanie zbiorowe pod red. R. Pacuda, *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*. Kraków 2013.

Warto jednocześnie zauważyć, że zarówno ZUS jak i OFE realizują – będąc wykonawcami ubezpieczeń społecznych – konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP). Do tej kategorii (zabezpieczenia społecznego) należy zatem przyporządkować stosunki prawne, jakie powstają pomiędzy wykonawcami zabezpieczenia społecznego a osobami uprawnionymi¹². Wniosek ten jest uprawniony również w kontekście stosunku prawnego powstałego wskutek oświadczenia woli o przekazywaniu składek do OFE złożonego wobec ZUS, ponieważ wywołuje on skutek w postaci możliwości korzystania z drugiego filara ubezpieczenia emerytalnego.

Z punktu widzenia relacji, jaka zachodzi pomiędzy członkiem OFE, otwartym funduszem emerytalnym i ZUS miarodajne są natomiast w pierwszej kolejności przepisy ustawy systemowej, w tym dotyczące zgłoszeń do ubezpieczenia emerytalnego, opłacania składek na ten rodzaj ubezpieczenia oraz prowadzenia kont ubezpieczonych (stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje bowiem z mocy ustaw, a nie na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji¹³). Kwestie te zostały unormowane w przedmiotowym akcie prawnym. Biorąc natomiast pod uwagę, że system zabezpieczenia emerytalnego jest dwufilarowy, w którym podstawową i wiodącą rolę odgrywa ZUS, kwestia podziału składki emerytalnej i jej przekazywania do OFE jest zagadnieniem dotyczącym ubezpieczeń społecznych. W tych kategoriach należy również rozpatrywać oświadczenia składane przez członków OFE w zakresie, w jakim decydują o przekazywaniu części składki emerytalnej do drugiego filara. Wynika to z założeń konstrukcyjnych aktualnie obowiązującego systemu emerytalnego, w ramach którego zadaniem OFE jest wyłącznie gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu emerytury po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego oraz emerytury częściowej lub okresowej emerytury kapitałowej¹⁴. Za wypłatę świadczeń z drugiego filara (z technicznego i prawnego punktu widzenia) odpowiedzialny jest zatem nadal ZUS.

Innymi słowy, konstrukcja prawna podlegania ubezpieczeniu społecznemu, jak i realizacji świadczeń emerytalnych, oparta została o „bazowy” system powszechny, z którego można częściowo „wyłączyć się” na rzecz uczestnictwa w OFE. Nie ma zatem wątpliwości, że oświadczenie o przekazywaniu składki do OFE jest składane wobec właściwego podmiotu i prowadzi (o czym była już mowa wyżej) do powstania stosunku prawnego pomiędzy członkiem OFE i ZUS.

Oświadczenia w sprawie przekazywania składek do OFE należą zatem do kategorii spraw podlegających regulacji ustawy systemowej, co oznacza, że w sprawach proceduralnych należy stosować przepisy tego

aktu prawnego. Miarodajne w tym zakresie są przepisy dotyczące indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Natomiast w sprawach nieunormowanych zastosowanie znajdują wówczas – na podstawie art. 123 ustawy systemowej – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma tutaj znaczenia, że mamy do czynienia z aktem formalnie odrębnym (ustawą zmieniającą) w stosunku do ustawy systemowej, gdyż omawiana materia leży w zakresie dotyczącym systemu ubezpieczeń społecznych i regulowanym (zwłaszcza) ostatnim z wymienionych aktów prawnych.

Kwalifikacja oświadczenia z punktu widzenia czynności podjętej wobec ZUS

Odrębną kwestią pozostaje, jak z proceduralnego punktu widzenia zakwalifikować oświadczenie o przekazywaniu składki do OFE. Możliwe są tutaj różne ujęcia tego zagadnienia, zwłaszcza w kontekście ewentualnego ustalenia, że złożenie oświadczenia wszczyna postępowanie, które powinno zostać zakończone wydaniem decyzji. Taka perspektywa mogłaby zostać przyjęta w świetle art. 88 ust. 1 ustawy systemowej, który stanowi, że ZUS wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, w tym w szczególności wymienionych w przedmiotowym przepisie. Niewątpliwie domaganie się przekazywania składki do OFE jest sprawą indywidualną, rozstrzyganą przez ZUS. Z materialnego punktu widzenia skutkiem złożonego oświadczenia jest przekazywanie składki do OFE, co wymaga podjęcia określonych czynności technicznych. O ile uwzględnienie żądania nie wywołuje żadnych dolegliwości po stronie członka OFE składającego oświadczenie, o tyle postępowanie wbrew temu żądaniu może być uznane za krzywdzące. Stąd, przynajmniej w przypadkach odmowy przekazywania składek do OFE, Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien zajmować stanowisko w formie decyzji. Oznaczałoby to, że oświadczenie o przekazywaniu składki powinno zostać zakwalifikowane do kategorii wniosku w rozumieniu ustawy systemowej. W podobny sposób ujmowane są również oświadczenia (deklaracje zgłoszeniowe, rozliczeniowe) składane przez ubezpieczonych wobec organu rentowego (np. art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 11, art. 36 ust. 5 ustawy systemowej).

Natomiast z punktu widzenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, oświadczenie takie można byłoby uznać za podanie, ponieważ kategoria wniosku została zastrzeżona dla czynności wskazanych w art. 241 i nast. k.p.a. (przedmiotem wniosku mogą być na przykład sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego

¹² Por. J. Jończyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 54.

¹³ Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2000 r., OSNP 2001/11/393.

¹⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 989).

zaspokajania potrzeb ludności)¹⁵. W doktrynie prawa administracyjnego procesowego stwierdza się, że podania, o których mowa w k.p.a., mogą wywoływać różny skutek, w tym:

- 1) prowadzić do wszczęcia postępowania, pod warunkiem jednak, że podanie zostało złożone przez stronę i dotyczy sprawy indywidualnej należącej do właściwości organu administracji publicznej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej (treść żądania wyznacza bowiem przedmiot postępowania administracyjnego)¹⁶ bądź
- 2) zostać uznane za wszelkiego rodzaju oświadczenia (woli i wiedzy) stron i uczestników postępowania, z którymi podmioty te występują wobec organu administracji publicznej¹⁷.

Niezależnie jednak od wskazanych kontrowersji związanych ze skutkami złożonego oświadczenia w kontekście tego, czy musi ono kończyć się wydaniem decyzji, nie ulega wątpliwości, że w zakresie dotyczącym jego formy, jak i wad, stosuje się art. 63–64 k.p.a., uwzględniając zarazem odrębności wynikające z art. 11 ustawy zmieniającej.

Oznaczałoby to, że wady oświadczeń powinny być usuwane na podstawie art. 123 ustawy systemowej w związku z art. 64 k.p.a. I tak, pozostawienie podania bez rozpoznania jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego podanie, oraz nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych. W ocenie A. Wróbla cytowany artykuł k.p.a. „nie wymaga, aby ustalenie adresu wnoszącego podanie ograniczało się do danych będących w posiadaniu organu, do którego wniesiono podanie. Organ ten jest zatem obowiązany do ustalenia adresu na podstawie wszelkich dostępnych danych, również danych będących w posiadaniu innych organów państwowych. Zaniedbanie lub nienależyte wykonanie obowiązku ustalenia adresu wnoszącego podanie czyni pozostawienie podania bez rozpoznania bezskutecznym, co oznacza wszczęcie postępowania na żądanie strony, chyba że podanie zawiera także inne wady, które powinny być usunięte w trybie przewidzianym w art. 64 par. 2. Brak adresu w rozumieniu tego przepisu nie oznacza także braku adresu elektronicznego, ponieważ skutki braku adresu elektronicznego w podaniu wniesionym w formie dokumentu elektronicznego lub wniesionym w innej formie i zawierającym żądanie doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych określa przepis art. 63 par. 5”¹⁸.

Natomiast w przypadku pozostałych wad podania, przed pozostawieniem jego bez rozpoznania, organ

zobowiązany jest wezwać do usunięcia braków w terminie 7 dni, przy czym art. 64 par. 2 k.p.a. powinien być interpretowany przy uwzględnieniu dyrektyw wynikających z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym art. 7 i 9¹⁹.

Powyższe rozważania są również uprawnione w przypadku oświadczeń o przekazaniu składek do OFE.

Wnioski

W świetle przeprowadzonych rozważań uzasadniony jest generalny wniosek, że oświadczenie o przekazaniu składek do OFE, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej, należy zakwalifikować do kategorii czynności z zakresu ubezpieczenia emerytalnego (jako rodzaju ubezpieczenia społecznego), co sprawia, że jego złożenie prowadzi do powstania stosunku prawnego pomiędzy członkiem OFE i ZUS, na mocy którego organ rentowy jest zobowiązany do przekazywania składki emerytalnej do drugiego filara. Tylko w tym aspekcie można mówić o istnieniu stosunku zobowiązaniowego, który nie podlega jednak prawu cywilnemu, ale prawu ubezpieczeń społecznych. Podobnie zresztą jak w przypadku innych więzi prawnych, których przedmiot dotyczy realizacji ubezpieczenia społecznego przez odpowiedniego wykonawcę. Wówczas zastosowanie znajdują przepisy ustawy systemowej, w których albo kwestia prawnej kwalifikacji określonych czynności została – z proceduralnego punktu widzenia – uregulowana wprost, albo stosuje się, na podstawie stosownego odesłania, odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Oświadczenie o przekazywaniu składki do OFE – traktowane w kontekście ustawy systemowej jako wniosek – jest oświadczeniem woli ukierunkowanym na wywołanie określonych skutków w sferze prawa zabezpieczenia społecznego, będącego częścią prawa publicznego. Ponieważ zagadnienie podziału składki emerytalnej dotyczy indywidualnej sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego (na mocy art. 3 ustawy systemowej również OFE są wykonawcami ubezpieczenia społecznego), to do tego typu czynności, jak i do ich wad, należy stosować przepisy odnoszące się do ubezpieczenia społecznego. Wobec braku unormowania tego zagadnienia w ustawie systemowej, nie powinno zatem budzić wątpliwości, że – na podstawie art. 123 tej ustawy – omawiana kwestia powinna być rozstrzygana w kontekście przepisów dotyczących postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza art. 64 k.p.a. ■

¹⁵ A. Wróbel, *Komentarz do art. 64 k.p.a.*, LEX Omega.

¹⁶ *Ibidem*; por. także powoływaną B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 324.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Anna Pankowska

Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Oddział w Bydgoszczy

Glosa

do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 16 października 2013 roku, sygn. II UZP 6/13¹

Wymieniona w tytule artykułu uchwała Sądu Najwyższego porusza niezwykle istotną kwestię – odnosi się do możliwości zaliczenia okresu zasadniczej służby wojskowej do okresu pracy w szczególnych warunkach wymaganego do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Problem ten od dawna wywoływał wiele kontrowersji zarówno w doktrynie, jak i judykaturze. Teraz został rozstrzygnięty.

Wprowadzenie

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w odpowiedzi na interpelację poselską², zajęło stanowisko, że służby wojskowej nie zalicza się do stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Podobne stanowisko prezentuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w orzecznictwie sądów apelacyjnych w kwestii, czy okres zasadniczej służby wojskowej podlega zaliczeniu do okresu pracy w szczególnych warunkach wymaganego do nabycia wcześniejszej emerytury doprowadziły do konieczności zajęcia stanowiska przez skład powiększony Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów uchwałą z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt II UZP 6/13, zajął stanowisko, iż czas zasadniczej służby wojskowej odbytej w okresie obowiązywania art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 44, poz. 220, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1974 r.) zalicza się – na warunkach wynikających z tego przepisu – do okresu pracy wymaganego do nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym (art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.)³.

W aktualnym stanie prawnym podstawy zaliczenia okresu służby wojskowej do okresu pracy w warunkach

¹ Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2013 r., II UZP 6/13, OSNP 2014/3/42, LEX nr 1385939, Biul. SN 2013/10/24, M.P.Pr. 2014/2/94–101.

² Interpelacja poselska nr 6522 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W odpowiedzi Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18 kwietnia 2012 roku wykluczono okres odbywania służby wojskowej z okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, mimo powrotu na to stanowisko w ciągu 30 dni po zakończeniu służby, powołując się na art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz rozporządzenie z 7 lutego 1983 roku w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

³ Patrz: przypis 1.

szczególnej lub w szczególnym charakterze zawarte są w ustawie z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴ (dalej: ustawa emerytalna) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze⁵ (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku).

Tło zagadnienia prawnego

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, II Oddział w W., decyzją z dnia 5 października 2009 roku odmówił wnioskodawcy J.W. prawa do emerytury wobec nieudowodnienia wymaganych 15 lat pracy w szczególnych warunkach. Do okresu takiej pracy nie został zaliczony okres zasadniczej służby wojskowej od dnia 23 kwietnia 1971 roku do dnia 1 maja 1973 roku. Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 28 września 2011 roku zmienił decyzję organu rentowego i przyznał wnioskodawcy prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 184 w związku z art. 32 ustawy emerytalnej.

Sąd pierwszej instancji do okresu pracy w szczególnych warunkach zaliczył zatrudnienie powoda od dnia 3 sierpnia 1970 roku do dnia 31 grudnia 1979 roku oraz od dnia 1 stycznia 1980 roku do dnia 31 maja 1987 roku. Pozwany organ rentowy w apelacji podniósł, że bez okresu zasadniczej służby wojskowej (odbytej w latach 1971–1973) ubezpieczony nie spełnia warunku posiadania wymaganych 15 lat pracy w warunkach szczególnych.

Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z dnia 15 marca 2012 roku zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołanie powoda. Sąd Apelacyjny ustalił, że umowa o pracę z wnioskodawcą została rozwiązana w związku z powołaniem go do odbycia zasadniczej służby wojskowej. Potwierdza to świadectwo pracy z dnia 14 kwietnia 1971 roku, z którego wynika, że skarżący był zatrudniony w okresie od dnia 3 sierpnia 1970 roku do dnia 22 kwietnia 1971 roku. Po odbyciu służby wojskowej ubezpieczony w dniu 25 kwietnia 1973 roku złożył wniosek o ponowne zatrudnienie. W ocenie Sądu Apelacyjnego ze skarżącym rozwiązano umowę o pracę w związku z odbywaniem zasadniczej służby wojskowej, dlatego nie można jej potraktować jako przerwy w wykonywaniu zatrudnienia w ramach trwającego stosunku pracy. Niemożliwe jest zatem zaliczenie okresu zasadniczej służby wojskowej jako okresu pracy w szczególnych warunkach.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie prawa materialnego i procesowego. Prawo materialne zostało naruszone poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 184 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 2 i 4 ustawy emerytalnej. Przyjęto bowiem, że okresu zasadniczej służby wojskowej nie wlicza się do pracy w szczególnych warunkach. Ponadto uznano, że świadectwo pracy z dnia 14 kwietnia 1971 roku, zawierające informację o skierowaniu wnioskodawcy do odbycia zasadniczej służby wojskowej od dnia 23 kwietnia 1971 roku, mogło mieć wpływ na niezaliczenie okresu tej służby do pracy w warunkach szczególnych, w sytuacji gdy przed powołaniem do służby ubezpieczony świadczył pracę w szczególnych warunkach i powrócił do tej samej pracy u dotychczasowego pracodawcy bezpośrednio po odbyciu służby wojskowej. Skoro okres ten podlega zaliczeniu do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień uzależnionych od liczby lat pracy w szczególnych warunkach, to wlicza się go także do stażu pracy wymaganego do nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym.

Pozwany organ rentowy wniósł o oddalenie skargi.

Ustawa emerytalna reguluje zasady przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku (art. 32), ograniczając jednocześnie możliwości przechodzenia na emeryturę na takich zasadach dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 roku, a przed dniem 1 stycznia 1969 roku (art. 46 ust. 1) będących pracownikami – jest to możliwe jeżeli warunki odnośnie osiągnięcia wieku i stażu zostały spełnione do 31 grudnia 2008 roku.

Przepis art. 184 ustawy emerytalnej odnosi się do ubezpieczonych urodzonych po dniu 1 stycznia 1949 roku, którzy w dniu wejścia ustawy w życie nie osiągnęli jeszcze wymaganego wieku, lecz w całości spełnili do tej daty ustawowo określone wymagania stażowe. Takim ubezpieczonym przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32 tej ustawy, pod warunkiem: nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego oraz – do dnia 1 stycznia 2013 roku, tj. do wejścia w życie ustawy z 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁶ – rozwiązania stosunku pracy w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem. Od dnia 1 stycznia 2013 roku warunek ten nie jest już wymagany do uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury.

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.

⁵ Dz.U. z 1983 r. nr 8, poz. 43 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 637.

Przepis art. 32 ustawy emerytalnej w ust. 1 stanowi, iż emerytura przysługuje w wieku niższym niż określony w art. 27 pkt 1 ustawy (co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn), a w ust. 4 rozstrzyga, że wiek emerytalny, o którym mowa w ust. 1, a także rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których przysługuje prawo do emerytury, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku.

Uprawnienie do zaliczenia służby wojskowej do pracy w warunkach szczególnych wynika także z przepisów ustawy z 30 stycznia 1959 roku o powszechnym obowiązku wojskowym⁷ (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym) i ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸ (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) oraz przepisów wykonawczych.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa stanowisko korzystne dla ubezpieczonych, przemawiające za zaliczeniem zasadniczej służby wojskowej do szczególnych warunków⁹. Najczęściej dotyczyło ono ubezpieczonych, którzy świadczyli pracę w szczególnych warunkach w dniu powołania do służby wojskowej i powrócili do tej pracy bezpośrednio po jej odbyciu do tego samego pracodawcy.

Sąd Najwyższy przez lata poszukiwał korzystnego dla ubezpieczonych rozstrzygnięcia, mimo iż zajął już pozytywne stanowisko w tej kwestii w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., III UK 5/06¹⁰, w uzasadnieniu którego głównie powołał się na przepisy Konstytucji, a także na zwykłe uprawnienia żołnierza do zaliczenia służby wojskowej do zatrudnienia pracowniczego oraz zaliczanie takiej służby innym zatrudnionym w szczególnych warunkach (górnikom czy kolejarzom).

W przeciwieństwie do powyższego z argumentacji zawartej w wyroku Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2010 roku, I UK 203/10¹¹ i w postanowieniu z 20 kwietnia 2011 roku, I UK 32/11¹², wynika, że bez szczególnych regulacji lub uwarunkowań, okres zasadniczej służby wojskowej nie podlega wliczeniu do okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach,

od którego zależy prawo do wcześniejszej emerytury. Sąd Najwyższy podkreślił, że wcześniejsza emerytura jest świadczeniem szczególnym, wyjątkowym, a zatem zamknięty katalog prac w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach wyłącza wykładnię rozszerzającą. W rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku brak jest pozytywnej regulacji, że okres zasadniczej służby wojskowej jest okresem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. W rozporządzeniu tym ujęto jedynie żołnierzy zawodowych (par. 10, tak jak w ustawie o emeryturach i rentach z FUS z 17 grudnia 1998 roku – art. 32 ust. 3 pkt 6), co świadczy o regulacji zamkniętej i wyklucza lukę prawną. Nie ma więc podstaw do przyjęcia twierdzenia, że każda zasadnicza służba wojskowa jest okresem uprawniającym do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 184 w związku z art. 32 ustawy emerytalnej. Możliwość odstępstwa od zasady powszechnej – zwłaszcza ze względu na przesłankę szczególnego charakteru zatrudnienia – pozostaje atrybutem władzy ustawodawczej, a nie sądowniczej.

W ustawie z 23 stycznia 1968 roku o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin¹³ okres zasadniczej służby wojskowej był okresem zaliczalnym i nie dawał żadnych praw emerytalnych. Ustawa ta rozróżniała okres zawodowej służby wojskowej, która była zaliczana do I kategorii zatrudnienia – była okresem równorzędnym – i zasadniczej służby wojskowej, która była tylko okresem zaliczalnym do okresu zatrudnienia (art. 9 i art. 10 ustawy z 23 stycznia 1968 roku¹⁴). Obecnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku tylko zawodowa służba wojskowa jest okresem uprawniającym do wcześniejszej emerytury, natomiast art. 32 ustawy emerytalnej dotyczy tylko pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy emerytalnej okresami składkowymi są między innymi okresy czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne albo okresy zastępczych form tej służby (pkt 4). Okres czynnej służby wojskowej (także służby zasadniczej) jest okresem składkowym, mimo że nie jest okresem podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy w rozumieniu art. 29 ust. 3 wymienionej ustawy. Okres zasadniczej służby

⁷ Dz.U. z 1959 r. nr 14, poz. 75 ze zm.

⁸ Dz.U. z 1967 r. nr 44, poz. 220 ze zm.

⁹ Wyroki SN: z 6 kwietnia 2006 r., III UK 5/06; z 25 lutego 2010 r., II UK 215/09 i II UK 219/09; z 9 marca 2010 r., I UK 333/09; z 17 maja 2012 r., I UK 399/11; z 24 maja 2012 r., II UK 265/11; z 27 lipca 2012 r., I UK 82/12; z 5 czerwca 2013 r., III UK 87/12.

¹⁰ OSNP 2007 nr 7–8, poz. 108.

¹¹ LEX nr 786370

¹² Niepublikowane.

¹³ Dz.U. z 1969 r. nr 3, poz. 6 ze zm.

¹⁴ *Ibidem*.

wojskowej od dnia 1 stycznia 1999 roku, tj. od daty wejścia w życie ustawy z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵ (dalej: ustawa systemowa) jest odrębnym od pracowniczego (art. 1 pkt 1 ustawy systemowej) tytułem obowiązkowego ubezpieczenia na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 11. Okres służby wojskowej nie jest zatem okresem zatrudnienia w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym, ale jest okresem ubezpieczenia – okresem składkowym uwzględnianym w stażu ubezpieczeniowym¹⁶.

W wyroku z dnia 22 października 2009 roku, I UK 126/09¹⁷, oraz w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 roku, I UK 239/09¹⁸, Sąd Najwyższy przyjął, że okres odbywania zasadniczej służby wojskowej należy traktować jako okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozostawania w stosunku pracy w rozumieniu art. 29 ust. 3 ustawy emerytalnej, jeżeli zostały spełnione warunki określone w art. 108 ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (w jego pierwotnym brzmieniu). Okres taki jest traktowany jak okres ubezpieczenia (podlegania ubezpieczeniu) z tytułu pozostawania w stosunku pracy (zrównany z takim okresem).

Jak z powyższego wynika, „na gruncie przepisów ubezpieczeniowych okres zasadniczej służby wojskowej nie jest obecnie, ale nie był też na podstawie przeszłych regulacji, okresem zatrudnienia, zaś jego uwzględnianie w stażu ubezpieczeniowym (jako okresu zaliczanego albo równorzędnego), było możliwe tylko na podstawie odrębnego przepisu”¹⁹.

Dominujący pogląd

W judykaturze utrwalał się pogląd, że do oceny określonego stanu faktycznego wywołującego określony skutek prawny, należy stosować przepisy obowiązujące w czasie realizacji tego stanu faktycznego.

Tak też stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 marca 2013 roku, I UK 544/12²⁰, który przyjął, że dla kwalifikacji okresu zasadniczej służby wojskowej jako okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach, należy stosować regulacje prawne obowiązujące w okresie odbywania tej służby. Zgodnie z treścią art. 108 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony (w jego pierwotnym brzmieniu) i par. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 22 listopada 1968 roku

w sprawie szczególnych uprawnień żołnierzy i ich rodzin²¹ pracownikowi, który we wskazanym terminie po zakończeniu służby wojskowej podjął pracę u pracodawcy, u którego był zatrudniony w chwili powołania do tej służby, zaliczano okres służby do okresu zatrudnienia w zakresie szczególnych uprawnień uzależnionych od wykonywania pracy na określonym stanowisku lub w określonym zawodzie. Zatem pracownik zatrudniony w szczególnych warunkach, który po zakończeniu czynnej służby wojskowej powraca do tego zatrudnienia w przepisany termin, zachowuje status pracownika zatrudnionego w szczególnych warunkach w rozumieniu par. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku w okresie pełnienia tej służby.

Należy zauważyć, że obowiązywało to jedynie w przypadku, gdy okres służby wojskowej przypadł w okresie zatrudnienia.

Ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym i ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej regulowały zasadniczą służbę wojskową, ale też znajdowały zastosowanie w zakresie zaliczenia tej służby do okresów ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 125 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym okres służby wojskowej zalicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień uzależnionych od ilości lat pracy albo od ciągłości pracy w danym zawodzie lub służbie bądź w szczególnych warunkach, od których zależy nabycie tych uprawnień. Z treści art. 108 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wynika, iż żołnierzowi zatrudnionemu przed powołaniem do czynnej służby wojskowej w warunkach szczególnych, który po zakończeniu tej służby podjął zatrudnienie w tych samych warunkach, czas odbywania służby wojskowej wliczał się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień związanych z zatrudnieniem przed powołaniem do służby wojskowej oraz w zakresie szczególnych uprawnień uzależnionych od wykonywania pracy na określonym stanowisku lub w określonym zawodzie.

W omawianej uchwale z dnia 16 października 2013 roku Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż „taki okres służby wojskowej jest nie tylko okresem służby w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach, ale także okresem pracy w szczególnych warunkach w rozumieniu par. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 roku (gdy się dodatkowo uwzględni wartości konstytucyjne w ślad za rozważaniami Sądu

¹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., I UK 126/09, OSNP 2011/7–8/112.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Niepublikowany.

¹⁹ Cytat z uzasadnienia uchwały.

²⁰ Lexis.pl nr 8034903.

²¹ Dz.U. z 1968 r. nr 44, poz. 318.

Najwyższego zawartymi w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., III UK 5/06, w którym trafnie wskazano, na wynikający z art. 85 ust. 1 Konstytucji, obowiązek obywatela polskiego obrony ojczyzny, stwierdzając nadto, że z art. 2 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika zakaz ustanawiania takich regulacji ustawowych lub dokonywania takiej wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które dopuszczałyby jakiegokolwiek pokrzywdzenie obywatela z powodu wykonywania publicznego obowiązku obrony ojczyzny). Innymi słowy, jeżeli zostały spełnione przez pracownika wskazane wyżej warunki powrotu do poprzedniego zatrudnienia zostaje zachowana tzw. ciągłość pracy, a okres zasadniczej służby wojskowej jest okresem zatrudnienia na takich samych warunkach, jak przed powołaniem do tej służby²², zatem czas odbywania zasadniczej służby wojskowej podlega zaliczeniu do stażu uprawniającego do wcześniejszej emerytury.

Należy zwrócić uwagę, iż znaczenie uchwały jest znacznie szersze. W rozstrzyganej przez Sąd Najwyższy sprawie doszło do rozwiązania zatrudnienia w szczególnych warunkach przed rozpoczęciem służby i do jego nawiązania tuż po jej zakończeniu.

Beneficjenci uchwały Sądu Najwyższego z 16 października 2013 roku

Przyjęta przez Sąd Najwyższy interpretacja jest korzystna dla mężczyzn, którzy byli w wojsku w okresie obowiązywania art. 108 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj. od 29 listo-

pada 1967 roku do 31 grudnia 1974 roku. Osoby urodzone w latach 1949–1953 właśnie wtedy odbywały zasadniczą służbę wojskową i będą mogły doliczyć ją do okresów pracy w szczególnych warunkach, co w konsekwencji umożliwi im nabycie prawa do emerytury wcześniejszej. Powszechny wiek emerytalny w tej grupie wiekowej wydłuży się, zatem możliwość skorzystania z wcześniejszych uprawnień emerytalnych poprzez doliczenie wojska ma dla tej grupy wiekowej istotne znaczenie.

Uchwała ma również zastosowanie w stosunku do grupy ubezpieczonych objętych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych²³, która traktuje zawodową służbę wojskową na równi z pracą w szczególnych warunkach (art. 13 tejże ustawy). Podobnie jak ustawa emerytalna, nie zawiera również regulacji odnoszącej się do zasadniczej służby wojskowej. W myśl ustawy o emeryturach pomostowych okresy pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze sprzed 2009 roku należy rozumieć zgodnie z ustawą emerytalną (art. 3 ust. 7).

*

Uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 16 października 2013 roku z całą pewnością znacząco wpłynie na praktykę i orzecznictwo. W jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy szeroko wyjaśnia różne kwestie dotyczące zasadniczej służby wojskowej na gruncie ubezpieczeń.

Warto zauważyć, że stoi ona w sprzeczności z dążeniem do ujednoczenia przepisów emerytalnych przez likwidację przywilejów emerytalnych. ■

²² Cytat z uzasadnienia uchwały.

²³ Dz.U. z 2008 r. nr 237, poz. 1656 ze zm.

Dorota Dzienisiuk

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną i wyrok ETS w sprawie C-267/06 *Tadao Maruko*¹

Decyzja w sprawie Tadao Maruko jest wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), w którego uzasadnieniu wskazano, że dyskryminacja miała miejsce ze względu na orientację seksualną. Zauważono, że choć państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu sytuacji prawnej osób tej samej płci pozostających w związkach, muszą brać pod uwagę konsekwencje określonego ukształtowania tych stosunków.

Uwagi wstępne

Problematyka równego traktowania osób bez względu na ich orientację seksualną jest zagadnieniem stosunkowo nowym. Wymowny jest na przykład fakt, że Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) usunęła homoseksualizm z listy chorób w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Zaburzeń dopiero z początkiem lat dziewięćdziesiątych², a regulacje prawne, krajowe lub międzynarodowe pojawiły się jeszcze później. Na ich powstanie i kształt ogromny wpływ miały aktywność i determinacja samych zainteresowanych środowisk³.

W prawie europejskim zaowocowało to nadaniem (Traktatem z Amsterdamu) nowego brzmienia art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a następnie przyjęciem dyrektywy Rady (WE) 78/2000 z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁴. Prawo do niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną zostało zawarte w art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku⁵ i wprost przejęte w art. 21 Karty praw podstawowych Unii⁶.

¹ Artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję referatu zaprezentowanego podczas seminarium w Trewirze, poświęconego antydyskryminacyjnemu prawu UE.

² Za: B. Mikołajczyk, *Spółeczność międzynarodowa wobec praw osób o innej orientacji seksualnej (wybrane aspekty prawne)*, „Palestra” 1998, nr 3–4, s. 133.

³ Rozwój wspólnotowego prawa antydyskryminacyjnego w tym zakresie został interesująco opisany w: Ł. Horala, *Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 11, s. 17 i nast.

⁴ Dz.U. WE L z 2000 r. nr 303, s. 16–22, polskie wydanie specjalne: rozdział 5, tom 4, s. 79–85.

⁵ „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć [...] [w wyliczeniu nie wymieniono orientacji seksualnej] lub z jakichkolwiek innych przyczyn”, zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 21 grudnia 1999 roku w sprawie *Da Silva Mouta przeciwko Portugalii*, Recueil des arrêts et décisions, 1999-IX, par. 28 i z dnia 24 lipca 2003 roku w sprawie *Karner przeciwko Austrii*, Recueil des arrêts et décisions, 2003-IX, par. 33. Jako źródło ochrony prawa osób homoseksualnych w Konwencji wymienia się również jej art. 8, który zapewnia każdemu prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji.

⁶ „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

Na rozszerzenie zakresu występujących zagadnień prawnych ma również wpływ postępująca instytucjonalizacja związków partnerskich i małżeństw homoseksualnych w poszczególnych państwach, co wymaga przeciwstawienia prawa antydyskryminacyjnego prawu konstytucyjnemu, rodzinnemu, kar-nemu, medycznemu i przyjmowanym w poszczególnych społeczeństwach poglądom etycznym, moralnym i religijnym.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 1 kwietnia 2008 roku w sprawie C-267/06 *Tadao Maruko przeciwko Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen* jest pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał bezpośrednio odnosi dyrektywę (WE) 78/2000 do przedstawionych powyżej zjawisk. Wcześniejsze wyroki dotyczące sytuacji prawnej par tej samej płci odnosiły się do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć⁷, również w kontekście operacji zmiany płci⁸, albo do innej regulacji prawnej – dotyczącej personelu Wspólnot Europejskich⁹ przyznającej dodatki osobom zamężnym lub żonatym¹⁰.

Przyjęte rozstrzygnięcie wydaje się logiczną konsekwencją wcześniejszych wyroków odwołujących się do pojęcia wynagrodzenia za pracę i rozwoju regulacji odnoszącej zakaz dyskryminacji do orientacji seksualnej i związków partnerskich. W polskiej literaturze zauważono, że „wyrok ten stanowi przykład wyważonego podejścia do kwestii praw osób homoseksualnych [...] w sposób naturalny rozwiązuje problem dotychczasowego orzecznictwa ETS, w którym w żaden sposób nie były uznawane prawa osób pozostających w związkach tej samej płci, a także określa podejście prawa wspólnotowego do takich związków¹¹”.

Wyrok w sprawie C-267/06 *Tadao Maruko* odnosi się do kilku istotnych kwestii prawnych, z których dwie są bezpośrednio związane z dyskryminacją w zatrudnieniu. Chodzi o pojęcie wynagrodzenia za pracę w kontekście dyrektyw dotyczących równego traktowania na tle art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹² – ze szczególnym uwzględnieniem zapewnianych przez pracodawcę ubezpieczeń – oraz traktowania (równego lub dyskryminującego) partnerskich par osób tej samej płci, w tym kwestie

dotyczące stanu cywilnego i rozróżnienia rodzajów tych par.

Stan faktyczny sprawy

Spór toczył się między Tadao Maruko a kasą emerytalną teatrów niemieckich. Dotyczył odmowy przyznania T. Maruko renty wdowiej z tytułu świadczeń dla osób pozostających przy życiu przewidzianych w pracowniczym obowiązkowym systemie emerytalnym, w którym ubezpieczony był jego zmarły partner życiowy. T. Maruko zawarł związek partnerski w dniu 8 listopada 2001 roku. Związek został zarejestrowany na podstawie przepisów niemieckich, które (po zmianach) dopuszczają taką możliwość. Zobowiązują one partnerów do wzajemnej opieki i pomocy oraz do dożywotniej wspólnoty. Każdy z partnerów jest odpowiedzialny za drugiego. Są oni także wzajemnie zobowiązani do przyczyniania się do odpowiedniego zaspokajania potrzeb wspólnoty partnerskiej poprzez pracę i majątek. W prawie zabezpieczenia społecznego przewidziano, że do celów ustalenia prawa do renty wdowiej: zawarcie zarejestrowanego związku partnerskiego jest traktowane jak zawarcie małżeństwa, zarejestrowany związek partnerski jest traktowany jak małżeństwo, pozostały przy życiu partner jest traktowany jak wdowa lub wdowiec, a partner – jak małżonek.

Partner T. Maruko zajmował się projektowaniem kostiumów teatralnych. Od dnia 1 września 1959 roku był – bez przerwy, z okresami ubezpieczenia dobrowolnego – ubezpieczony w kasie emerytalnej teatrów niemieckich zgodnie z układem zbiorowym teatrów niemieckich z 1937 roku. Mężczyzna zmarł 12 stycznia 2005 roku. Wówczas T. Maruko złożył wniosek o przyznanie renty wdowiej. Wniosek ten został oddalony na tej podstawie, że statut ustalający warunki ubezpieczenia nie przewiduje tego rodzaju świadczenia dla pozostałych przy życiu zarejestrowanych partnerów¹³.

T. Maruko wystąpił na drogę sądową. Jego zdaniem odmowa przyznania mu renty narusza zasadę

⁷ Wobec braku zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną – wyrok z dnia 17 lutego 1998 roku w sprawie C-249/96 *Lisa Jacqueline Grant i South-West Trains Ltd*, Zb. Orz. s. I-621, który dotyczył zniżek transportowych przyznawanych przez pracodawcę małżonkowi lub osobie przeciwnej płci, z którą pracownik pozostaje we wspólnym pożyciu bez zawarcia małżeństwa.

⁸ Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 roku w sprawie C-117/01 *K.B., K.B. i National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health*, Zb. Orz. s. I-541.

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 roku ustanawiające Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich oraz Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot, jak też szczególne przepisy znajdujące czasowo zastosowanie w stosunku do urzędników Komisji, Dz.U. WE L 56, s. 1.

¹⁰ Wyrok z dnia 31 maja 2001 roku w połączonych sprawach C-122/99 *P* i C-125/99 *P D. i Szwecja przeciwko Radzie*, Zb. Orz. s. I-4319.

¹¹ A. Bodnar, *Zakaz dyskryminacji osób homoseksualnych pozostających w związkach partnerskich – glosa do wyroku ETS z 1.04.2008 r. w sprawie C-267/06 Tadao Maruko przeciwko Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 10, s. 43.

¹² Dz.U. WE C z 2012 r. nr 326, s. 47.

¹³ Wymagane jest istnienie związku małżeńskiego wnioskodawcy i ubezpieczonego. Sąd, który wystąpił do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, uznał, że wykładnia rozszerzająca pojęcia „wdowiec”, „wdowa”, „małżonek” i „małżonka” jest wyłączona, gdyż instytucja związku partnerskiego zastrzeżona jest dla osób, które nie mogą zawrzeć małżeństwa.

równości traktowania, ponieważ ustawodawca niemiecki usankcjonował równość między związkami partnerskimi i małżeństwem postanowieniami kodeksu zabezpieczeń społecznych. Wobec tego nieprzyznanie świadczenia po śmierci partnera, mimo że w takich samych okolicznościach przyznawane jest ono pozostałemu przy życiu małżonkowi, stanowi dyskryminację ze względu na orientację seksualną. W opinii T. Maruko partnerzy są traktowani w sposób mniej korzystny niż małżonkowie, podczas gdy tak samo jak oni są zobligowani do wzajemnego wspierania się i pomocy, zobowiązują się również wzajemnie do dożywotniej wspólnoty, a każdy z partnerów jest odpowiedzialny za drugiego. Ustrój majątkowy partnerów jest w Niemczech równoważny ustrojowi małżeńskiemu.

Objęcie renty rodzinnej z kasy emerytalnej teatrów niemieckich zakresem stosowania dyrektywy (WE) 78/2000

Renta rodzinna jako wynagrodzenie w rozumieniu przepisów unijnych

Z art. 3 ust. 1 lit. c i ust. 3 dyrektywy (WE) 78/2000 wynika, że stosuje się ona do wszystkich osób, a więc zarówno do pracowników sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w szczególności w odniesieniu do wynagrodzenia, oraz że nie stosuje się do wszelkiego rodzaju płatności z systemów publicznych lub podobnych, włączając w to systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej. Nie obejmuje więc ona systemów zabezpieczenia społecznego, z których korzyści nie są tożsame z wynagrodzeniem w znaczeniu przyjętym do celów stosowania art. 157 TFUE (wówczas art. 141 TWE), ani wszelkiego rodzaju płatności dokonywanych przez państwo, których celem jest dostęp do zatrudnienia lub utrzymanie zatrudnienia¹⁴.

Wobec powyższego Trybunał skoncentrował się na ustaleniu, czy sporna renta rodzinna może być traktowana jak „wynagrodzenie” w rozumieniu art. 141 TWE (obecnie art. 157 TFUE), zgodnie z którym przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy. W tym celu, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, zauważył, że:

- okoliczność, że świadczenie zostało wypłacone po ustaniu stosunku pracy, nie sprawia, że nie może ono mieć charakteru wynagrodzenia,

- renta rodzinna przewidziana w pracowniczym systemie emerytalnym utworzonym na podstawie układu zbiorowego wchodzi w zakres stosowania art. 141 TWE,
- renta rodzinna z definicji nie jest wypłacana pracownikowi, lecz pozostałemu przy życiu członkowi jego rodziny; mimo to świadczenie takie jest korzyścią wynikającą z przynależności do systemu ubezpieczeniowego małżonka osoby, która pozostała przy życiu, a więc renta jest przyznawana osobie pozostałej przy życiu w ramach stosunku pracy łączącego małżonka z pracodawcą i jest wypłacana z racji zatrudnienia tego małżonka,
- decydujące znaczenie może mieć jedynie kryterium wywiedzione ze stwierdzenia, że emerytura, na podstawie której jest obliczana renta rodzinna, jest wypłacana pracownikowi z racji stosunku pracy łączącego go z byłym pracodawcą, to jest kryterium zatrudnienia wynikające z art. 141 TWE, przy czym kryterium to nie może mieć charakteru wyłącznego, ponieważ emerytury wypłacane z ustawowego systemu zabezpieczenia społecznego mogą w całości lub w części uwzględniać wynagrodzenie uzyskiwane z aktywności zawodowej.

Renta rodzinna z kasy emerytalnej teatrów niemieckich

Trybunał uznał, że renta rodzinna będąca przedmiotem sporu wywodzi się ze stosunku pracy partnera T. Maruko, a w konsekwencji należy zakwalifikować ją jako wynagrodzenie w rozumieniu art. 141 TWE (pkt 56). Na taki wniosek miało wpływ to, że:

- źródłem pracowniczego systemu emerytalnego był układ zbiorowy pracy, a jego celem – uzupełnianie świadczeń socjalnych należnych na podstawie powszechnie obowiązujących uregulowań krajowych,
- system ten jest finansowany wyłącznie przez pracowników i pracodawców danego sektora, z całkowitym wyłączeniem jakiegokolwiek publicznego udziału finansowego,
- konieczne jest, by małżonek beneficjenta renty był przed śmiercią ubezpieczony w ramach systemu,
- adresatem systemu emerytalnego jest personel artystyczny zatrudniony w teatrach działających w Niemczech, ubezpieczenie to jest obowiązkowe lub dobrowolne, a osoby ubezpieczone tworzą szczególną kategorię pracowników,
- wysokość emerytury, na podstawie której jest obliczana renta rodzinna, jest uzależniona od okresu ubezpieczenia pracownika i rozwiązanie to stanowi logiczną konsekwencję struktury tego systemu

¹⁴ A zatem jej zakres stosowania jest węższy niż dyrektywy Rady (WE) 43/2000 z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. WE L 2000 r. nr 180, s. 22–26, polskie wydanie specjalne: rozdział 20, tom 1, s. 23–27), która obejmuje np. ochronę społeczną, edukację oraz dostęp do dóbr i usług (art. 3 ust. 1 lit. e–h).

pracowniczego; wysokość emerytury zależy również od składek uiszczonych przez pracownika i nie jest ustalana w drodze ustawy – dzięki temu spełniony został warunek, że emerytura powinna bezpośrednio wynikać z przepracowanego okresu.

Stan cywilny a zakres stosowania dyrektywy (WE) 78/2000

Powyższego wniosku nie podważa fakt, że według motywu 22 dyrektywy (WE) 78/2000 nie narusza ona przepisów prawa krajowego dotyczących stanu cywilnego i wynikających z tego świadczeń. Trybunał potwierdził, stosunkowo zdawkowo, że stan cywilny i wynikające z tego świadczenia to kwestie, które należą do kompetencji państw członkowskich i prawo wspólnotowe ich nie narusza, ale przy wykonywaniu tej kompetencji państwa powinny przestrzegać prawa wspólnotowego, w szczególności przepisów dotyczących zasady niedyskryminacji (pkt 59).

Na pierwszy rzut oka niezrozumiałe jest przy tym, dlaczego Trybunał powołał się w tym miejscu na swe wcześniejsze wyroki dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁵. Stwierdzano w nich, że bezsporne jest, iż prawo wspólnotowe nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemów zabezpieczenia społecznego i przy braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym przepisy prawne każdego państwa muszą określać warunki przyznania świadczeń. Jest to jedna z podstawowych zasad koordynacji, potwierdzona w wielu orzeczeniach ETS. Jednocześnie jednak Trybunał stwierdzał, że przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa wspólnotowego, w szczególności zaś postanowień dotyczących swobodnego świadczenia usług (zwłaszcza skierowanego do państw członkowskich zakazu wprowadzania lub zachowania nieuzasadnionych ograniczeń w wykonywaniu tej swobody).

Odnosząc to rozumowanie do relacji pojęcia „wynagrodzenie”, którego przejawem może być renta rodzinna, i kompetencji państw członkowskich w zakresie stanu cywilnego, można przyjąć, że chodziło o podkreślenie, iż państwa samodzielnie stanowią przepisy o stanie cywilnym (np. o małżeństwie i rejestrowanych związkach partnerskich) i określają wynikające stąd świadczenia. Prawo wspólnotowe tej kompetencji nie podważa. Jednak podczas realizacji przysługujących im uprawnień w zakresie kształtowania prawodawstwa dotyczącego stanu cywilnego i określania jego konsekwencji w zakresie przyznawanych świadczeń, państwa członkowskie nie mogą doprowadzić do podważenia zasad prawa wspólnotowego, w tym przypadku – zakazu

dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i norm wynikających z dyrektywy (WE) 78/2000.

Ten fragment uzasadnienia wyroku należy zatem rozumieć w ten sposób, że krajom członkowskim przysługuje kompetencja określania stanu cywilnego, co wpływa na zakres świadczeń, do których jest uprawniona dana osoba. Jednak po tym określeniu stanu cywilnego dalsze różnicowanie świadczeń w sposób, który mógłby powodować zarzut dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, jest już niedozwolone jako naruszające dyrektywę o równym traktowaniu – analogicznie do tego, że państwa członkowskie mogą samodzielnie określać zakres świadczeń medycznych przysługujących w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, ale muszą liczyć się z tym, że skutkiem takiej decyzji jest prawo ubezpieczonych do uzyskania świadczeń medycznych udzielanych za wynagrodzeniem w innym kraju członkowskim na koszt systemu tego państwa. Tego wymaga bowiem zasada swobody świadczenia usług.

Tym samym stanowisko ETS nie oznacza próby ograniczania państw członkowskich w uprawnieniu do regulowania stanu cywilnego (np. narzucenia, by dane państwo dopuściło oficjalną rejestrację związków partnerskich), ale określa, że konsekwencje decyzji w tej kwestii nie mogą naruszać zakazu dyskryminacji.

Podsumowanie

Po ustaleniu, że renta rodzinna, o którą ubiegał się Tadao Maruko, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy (WE) 78/2000 jako wynagrodzenie, Trybunał uznał, że dyrektywę należy do niej stosować w całej rozciągłości. Państwa członkowskie nie mogą powoływać się na swe kompetencje z zakresu stanu cywilnego dla wyłączenia skutku, jaki dyrektywa miała osiągnąć. Warunki przyznania renty rodzinnej podlegają zatem ocenie pod kątem naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, nawet w zakresie, w jakim wiąże się to z konsekwencjami ustalenia przez dane państwo w ramach swych kompetencji stanu cywilnego zainteresowanych osób.

Zarejestrowany związek partnerski a prawo do renty rodzinnej

Występowanie związków partnerskich w UE i sytuacja prawna ich uczestników

Kompetencja państw członkowskich do określania stanu cywilnego zaowocowała zróżnicowaniem prawnych form związków pomiędzy osobami tej

¹⁵ Wyroki z dnia 16 maja 2006 roku w sprawie C-372/04 *Watts*, Zb. Orz. s. I-4325, pkt 92 i z dnia 19 kwietnia 2007 roku w sprawie C-444/05 *Stamatelaki*, Zb. Orz. s. I-3185, pkt 23.

samej płci oraz uprawnień (i obowiązków – co podkreśla argumentacja T. Maruko) wynikających z pozostawania w takim związku. Punktem odniesienia jest małżeństwo jako jedna z centralnych instytucji prawa rodzinnego. Najdalej idącym rozwiązaniem, na które zdecydowało się jednak niewiele państw, jest przyznanie parom homoseksualnym prawa do zawierania związku małżeńskiego na takich samych zasadach, jak parom heteroseksualnym¹⁶. W innych krajach wprowadzono związki partnerskie z różnie rozwiązany problem prawa do adopcji. W Unii Europejskiej pozostaje też znaczna grupa państw (około połowy), w których nie istnieją prawne formy prowadzenia wspólnego życia przez pary homoseksualne.

Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

Wyrok w sprawie T. Maruko ma bezpośrednie znaczenie dla tych państw członkowskich, w których instytucjonalizowano związki partnerskie i małżeństwa homoseksualne oraz ukazuje różnice pomiędzy tymi formami prawnymi.

W postępowaniu przed ETS T. Maruko i Komisja podnosili, że odmowa przyznania renty rodzinnej pozostałemu przy życiu zarejestrowanemu partnerowi stanowi pośrednią dyskryminację w rozumieniu dyrektywy (WE) 78/2000, ponieważ dwie osoby tej samej płci nie mogą w Niemczech zawrzeć małżeństwa, a tym samym nie mogą korzystać ze świadczenia, z którego korzystanie jest zastrzeżone dla pozostałych przy życiu małżonków. Ich zdaniem zarejestrowani partnerzy i małżonkowie znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej, co uzasadnia przyznanie takiego świadczenia pozostałemu przy życiu partnerowi.

Kasa emerytalna teatrów niemieckich twierdziła natomiast, że nie istnieje żaden obowiązek natury konstytucyjnej polegający na identycznym, z punktu widzenia prawa socjalnego lub zabezpieczenia emerytalnego, traktowaniu małżeństwa i zarejestrowanego związku partnerskiego. Taki związek stanowi instytucję *sui generis* i nowy stan cywilny. Z prawa niemieckiego nie wynika obowiązek równego traktowania zarejestrowanych partnerów i małżonków.

Zgodnie z art. 2 dyrektywy (WE) 78/2000 „zasada równego traktowania” oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, np. z powodu orientacji seksualnej. Artykuł 2 ust. 2 lit. a dyrektywy stanowi, że dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy

dana osoba jest traktowana mniej przychylnie niż inna osoba w porównywalnej sytuacji z jakiegokolwiek przyczyny wymienionej w dyrektywie. Dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danej religii lub przekonań, niepełnosprawnych, w określonym wieku lub o określonej orientacji seksualnej w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

Trybunał podkreślił, że Republika Federalna Niemiec przystosowała swoje prawo do tego, by umożliwić osobom tej samej płci pozostawanie we wspólnocie opieki i wzajemnej odpowiedzialności zawartej dożywotnio i w sposób formalny. Decydując się na to, że osobom tym nie zostanie udostępniona instytucja małżeństwa (zastrzeżona dla osób odmiennej płci), państwo niemieckie utworzyło odrębną instytucję, tj. zarejestrowany związek partnerski, stopniowo upodabniany do małżeństwa. Zmiany wprowadzono m.in. do kodeksu zabezpieczeń społecznych. Wynika z nich, że w kwestiach rent wdowich zarejestrowany związek partnerski jest traktowany jak małżeństwo.

Mając na względzie to zbliżenie instytucji, zarejestrowany związek partnerski, mimo że nie jest tożsamy z małżeństwem, skutkuje tym, że sytuacja osób tej samej płci jest porównywalna z sytuacją małżonków w odniesieniu do renty rodzinnej. A zatem partnerzy, którym prawa do renty się odmawia, są traktowani w sposób mniej korzystny niż pozostali przy życiu małżonkowie.

W konsekwencji ETS uznał, że jeżeli sąd odsyłający stwierdzi, iż pozostali przy życiu małżonkowie i pozostali przy życiu zarejestrowani partnerzy znajdują się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do tej samej renty rodzinnej, należy przyjąć, że występuje bezpośrednia dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w rozumieniu art. 1 i 2 ust. 2 lit. a dyrektywy (WE) 78/2000. Może więc występować niezgodność pomiędzy postanowieniami dyrektywy a przepisami, zgodnie z którymi zarejestrowany partner po śmierci swego partnera nie otrzymuje renty rodzinnej odpowiadającej rencie rodzinnej przysługującej pozostałemu przy życiu małżonkowi, podczas gdy w prawie krajowym zarejestrowany związek partnerski skutkuje tym, że sytuacja osób tej samej płci jest porównywalna z sytuacją małżonków w odniesieniu do tej renty rodzinnej. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy pozostali przy życiu zarejestrowani

¹⁶ Np. Holandia, Belgia.

partner znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją małżonka korzystającego z renty rodzinnej przewidzianej w pracowniczym systemie emerytalnym (pkt 73).

Związek partnerski a małżeństwo

Należy więc podkreślić, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w tym przypadku występuje dyskryminacja bezpośrednia ze względu na zróżnicowanie sytuacji pozostałych przy życiu małżonków i partnerów (przy ich porównywalnej sytuacji w prawie krajowym), mimo iż T. Maruko i Komisja dopatrywali się tu dyskryminacji pośredniej ze względu na zróżnicowanie na wcześniejszym etapie – dopuszczenia do zawarcia związku małżeńskiego¹⁷. Ich argumentacja była więc podobna do występującej w sprawie C-117/01 *K.B.* Pracownica brytyjska domagała się ustalenia dla swego partnera, który przeszedł operację zmiany płci z żeńskiej na męską, prawa do renty rodzinnej dla pozostającego przy życiu małżonka, ponieważ prawo krajowe nie zezwalało na małżeństwo transseksualisty zgodnie z jego nową płcią. Trybunał uznał, że nierówne traktowanie nie miało wpływu na przyznanie renty, lecz na uprzednią niezbędną przesłankę jej przyznania, to jest na zdolność do zawarcia małżeństwa (pkt 30), i orzekł, że art. 141 TWE (obecnie art. 157 TFUE) stoi na przeszkodzie ustawodawstwu, które, nie zezwalając transseksualistom na małżeństwo zgodnie z nową płcią, pozbawia ich renty wdowiej.

Rozstrzygnięcie o dyskryminacji bezpośredniej może być uznane za przejaw trudności z rozróżnieniem pomiędzy sytuacjami stanowiącymi dyskryminację bezpośrednią i pośrednią lub zamiaru nieumniejszenia wagi jednoznacznej kwalifikacji spornej sytuacji poprzez wdawanie się w dodatkowe dywagacje¹⁸ i porównania ze sprawą C-117/01 *K.B.* Wydaje się jednak, że uzasadnienie takiego podejścia jest głębsze.

W sprawie *K.B.* płeć nie wiązała się z warunkami nabycia prawa do renty rodzinnej. Ustalenia dotyczące (zmiany) płci prowadziły do usunięcia dyskryminującej sytuacji bez naruszania porządku prawnego i kompetencji państwa członkowskiego – w ramach instytucji małżeństwa. W sprawie *Maruko* jako dyskryminujące kryterium różnicujące wchodziła w grę orientacja seksualna determinująca rodzaj związku, w którym pozostawał zainteresowany.

Wystarczające było więc ograniczenie się do wniosków wynikających z porównania sytuacji osób pozostających w różnych związkach, przy czym opis prawa krajowego oraz sposób przytoczenia argumentacji sądu kierującego pytania prejudycjalne wskazują, że Trybunał przychyliła się do poglądu, iż sytuacja pozostałych przy życiu małżonków i partnerów jest porównywalna.

Punkt widzenia przyjęty przez ETS respektuje kompetencje państw członkowskich dotyczące kształtowania przepisów odnoszących się do stanu cywilnego. Wykazuje konsekwencje rozwiązań przyjętych w prawie krajowym przy jednoczesnym poszanowaniu występującego w nim rozróżnienia między małżeństwem a związkiem partnerskim, za porównywalne uznając sytuacje osób pozostających w związkach (odpowiednio – małżeńskim lub partnerskim) ze zmarłym, od którego wywodzą swe prawa do świadczeń z ubezpieczenia pracowniczego (a ściślej – zobowiązując sąd krajowy do ustalenia, czy sytuacja tych osób jest porównywalna).

Orientacja seksualna a społeczna rola partnerów

W sprawie C-267/06 *Maruko* zwraca uwagę język i sposób rozłożenia akcentów. Zagadnienia dotyczące związków partnerskich wciąż są silnie uwarunkowane poglądami etycznymi, religijnymi lub politycznymi. Tymczasem w tej sprawie w widoczny sposób przywiązuje się wagę do społecznej roli partnerów i siostry „publicznej użyteczności” zarejestrowanego związku oraz obowiązku wzajemnego wspierania się partnerów (np. pkt 23 wyroku). Zwykle taki neutralny, społeczny język przyczynia się do zrationalizowania dyskusji i wyważenia poglądów. Tak chyba stało się również w tym przypadku.

Skłania to jednak do postawienia ważnych pytań dotyczących interpretacji i dalszego rozwoju prawa zapobiegającego dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w zatrudnieniu, przede wszystkim – czy przedmiotem ochrony mają być cechy osobowościowe zainteresowanych pracowników i ewentualnie ich partnerów („skłonności seksualne”), czy też role społeczne, które oni odgrywają („orientacja seksualna” – upubliczniona i zarejestrowana w miarę dopuszczalności w danym państwie).

Uznanie, że zakaz dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej obowiązuje nie tylko ze względu na cechy osobowościowe, lecz także ze względu na

¹⁷ Ten rodzaj argumentacji wciąż może być istotny dla pracowników i ich partnerów w tych krajach, w których nie ma możliwości zawierania związków jedнопłciowych – por. A. Szpak, *Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w Unii Europejskiej*, „Jurysta” 2007, nr 3, s. 33.

¹⁸ A. Bodnar, *op. cit.*, s. 46.

funkcje społeczne danej osoby („gender”)¹⁹ rzuca odmienne światło na ten problem. Widoczne stają się wówczas nie tylko kwestie etyczne, lecz także funkcjonalne (wzajemne wspieranie się, opieka nad partnerem), a to pozwala na łatwiejszą dyskusję i spokojne wyprowadzanie wniosków oraz odniesienie się do bogatej literatury.

Należy podkreślić, że rozważania ETS nie odnoszą się „teoretycznie i ogólnie” do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, lecz do równego traktowania w kontekście prawa do świadczenia, o które ubiegał się T. Maruko. Dotyczą więc uprawnień o charakterze majątkowym, ściśle związanych z zatrudnieniem, gdyż prawo do renty rodzinnej można uznać za pochodną obciążeń związanych z utrzymywaniem wspólnego gospodarstwa domowego przez partnera, który zmarł. Z jednej strony stan faktyczny sprawy determinował rozważania ETS, a z drugiej zaś wydaje się, że interesująco wpłynęło to na ich tok. W pewnym sensie został on narzucony przez występujący z pytaniem sąd niemiecki.

Taki punkt widzenia może mieć szersze znaczenie – odnoszące się nie tylko do związków partnerskich, lecz także do wszelkich związków o różnym stopniu sformalizowania, zakładających wzajemne wspieranie się i opiekę osób w nich pozostających. Z punktu widzenia przemian w życiu społecznym i wynikających z nich zmian w zabezpieczeniu społecznym jest to kwestia ewentualnego wzmocnienia ochrony („zabezpieczenia”) osób pozostających w związkach homoseksualnych i rozszerzenia „wspólnoty ryzyka” osób, których zapobiegliwość ma zabezpieczyć je przed niedostatkiem i złymi warunkami życia, także na starość.

W państwach członkowskich, w których nie doszło do instytucjonalizacji związków partnerskich i małżeństw homoseksualnych, wyrok w sprawie *Maruko* może mieć znaczenie pośrednie. Pozwala doprecyzować konsekwencje ewentualnego wprowadzenia

tego rodzaju rozwiązań. Należy jednak rozważyć, czy argumentacja przyjęta w tym wyroku może uzasadniać przyznanie konkretnych uprawnień z zakresu zatrudnienia osobom pozostającym w faktycznych (niezalegalizowanych) związkach partnerskich, np. pewnych uprawnień związanych ze sprawowaniem przez pracownika opieki nad inną osobą.

Na przykład w Polsce pracownik opiekujący się swym chorym partnerem nie ma obecnie prawa do zasiłku opiekuńczego. Przysługuje on tylko wymienionym w ustawie członkom rodziny²⁰. Wiąże się z nim usprawiedliwienie nieobecności w pracy i ochrona trwałości stosunku pracy. Powstaje jednak pytanie, czy niezależnie od braku prawa do zasiłku, który jest świadczeniem z systemu zabezpieczenia społecznego i jako taki jest wyłączony z zakresu stosowania dyrektywy (WE) 78/2000, sytuacja taka nie powinna być jednak uwzględniana w stosunku pracy, np. w celu usprawiedliwienia nieobecności w pracy²¹.

*

Problem równego traktowania ze względu na orientację seksualną jest silnie uwarunkowany etycznie. Niewątpliwie można jednak zgodzić się ze zdaniem rzecznika generalnego Dámasa Ruizja-Jaraba Colomera – wyrażonym w opinii do wyroku w sprawie *Maruko* z 6 września 2007 roku (pkt 2) – który stwierdził, że „sprawa ta wpisuje się zatem w długi proces akceptowania homoseksualności jako niezbędnego etapu na drodze do równości i poszanowania wszystkich istot ludzkich”, ale również zapewniania pełnej integracji społecznej osób homoseksualnych²². Tego kryterium dyskryminującego dotyczyły bowiem również późniejsze wyroki Trybunału: z dnia 10 maja 2011 roku w sprawie C-147/08 *Jürgen Römer przeciwko Freie und Hansestadt Hamburg*²³ oraz z dnia 12 grudnia 2013 roku w sprawie C 267/12 *Frédéric Hay przeciwko Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*. ■

¹⁹ Analogicznie do problemu, czy dyskryminowane są „kobiety” czy „matki” albo „pracownicy w określonym wieku” czy „rodzice” itp.

²⁰ Art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 159 z późn. zm.).

²¹ Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 roku w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. nr 60, poz. 281 z późn. zm.).

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego na temat równych praw osób homoseksualnych w Unii Europejskiej z 18 lutego 1994 roku (Dz.U. WE z 28 lutego 1994 roku C 61/40, s. 40).

²³ Zb. Orz. s. I-03591.

Magdalena Gawęcka

Pokolenie Y a ubezpieczenia społeczne, czyli o świadomości młodych ludzi słów kilka

W swojej działalności popularyzatorskiej i edukacyjnej dotyczącej idei ubezpieczeń społecznych oraz praktycznych aspektów funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeniowego Zakład Ubezpieczeń Społecznych szczególną uwagę przywiązuje do grupy ludzi młodych, swoich przyszłych klientów. Poniższy tekst został nadesłany do redakcji przez przedstawicielkę tej grupy, studentkę europeistyki z Instytutu Polityki Społecznej Politechniki Koszalińskiej (z własnej inicjatywy). Pokazuje, jak postrzega ona naszą instytucję i jak ocenia podejmowane przez nią działania.

Tytułem wstępu

W 2014 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) świętuje osiemdziesiąte urodziny. Jeśli chcielibyśmy powiedzieć coś więcej o tej instytucji, to mówić jest o czym, bo emocji dostarcza ona od samego początku. Narzekanie na ZUS to już niemal polska tradycja, która trwa 80 lat i końca tego marudzenia nie widać. Mało kto jednak potrafi w prosty sposób odpowiedzieć na pytanie: czym jest ZUS?

Zanim odpowiemy sobie na postawione pytanie, zastanówmy się jak odbierany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych przez ludzi młodych, czyli właśnie pokolenie Y. Kluczowe jest zrozumienie mechanizmu dotarcia do tych osób.

Pokolenie Y to 25–35-letni ludzie, którzy dorastali w dobie rozkwitu internetu. Nie wyobrażają oni sobie życia bez urządzeń takich, jak smartphoney czy komputer. Coraz rzadziej korzystają z ręcznego pisania, a papierowe książki to dla nich przeżytek. Świetnie natomiast odnajdują się w sieci komputerowej, gdzie mogą znaleźć odpowiedzi na niemal wszystkie dręczące ich pytania. Dorastają w dobie nowych technologii oraz wszędobylskiej reklamy, widocznej

przede wszystkim w internecie. Dla młodych użytkowników internetu reklamy są czymś normalnym, czymś co nie zachwyca, a często nawet nie zwraca uwagi. Najczęściej od razu są one ignorowane, ponieważ podświadomie traktuje się je jako zbędny dodatek. Zwraca się uwagę tylko na te, które potrafią wywołać jakieś emocje, rozśmieszyć, zaciekawic albo dostarczyć rozrywki – 10-minutowy blok reklamowy nie jest w żaden sposób przekonywujący. Pojawia się zatem problem: jak trafić do pokolenia Y?

Jeśli porównamy przedstawicieli pokolenia Y do ich poprzedników, to nasuną się nam ciekawe refleksje. Obserwując zmiany, jakie zachodziły na przestrzeni lat, widać jak zmieniała się hierarchia wartości. *Baby boomers*, czyli dzisiejsi 50-latkowie, żyli całkiem inaczej niż pokolenie Y. Nie było dostępu do internetu, a wartości, które sobą reprezentowali, wynikały z tego, jakimi byli ludźmi. Cenili pracę, ale wyżej stawiali rodzinę. Nie mieli zachwianej hierarchii wartości. Potrafiliby swoje życie planować w taki sposób, by było zrównoważone. Dla przedstawicieli tego pokolenia praca miała być jedynie środkiem do spełnienia określonych celów, a nie tak jak teraz, dla pokolenia Y, głównym elementem życia. Dlatego też dzisiejsi 50-latkowie rzadziej

są aktywni na portalach społecznościowych. Mało się udzielają, nie wchodzą raczej w dyskusje. Dla nich normalną jest rozmowa twarzą w twarz, a nie za pomocą komputera. Podsumowując – bardziej cenią sobie kontakt bezpośredni od wirtualnego.

ZUS – między historią a emocjami

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstał w Polsce w 1934 roku. W wyniku decyzji Ignacego Mościckiego, który w tamtym czasie pełnił funkcję prezydenta, scalone zostały wcześniej już działające instytucje zajmujące się ubezpieczeniami. Współcześnie z usług ZUS korzysta ok. 20 milionów klientów. W dużym skrócie jest to jednostka organizacyjna, która zajmuje się gromadzeniem zasobów na ubezpieczenia społeczne obywateli Polski. Do jej zadań należy również dystrybucja świadczeń, takich jak emerytury, renty, zasiłki chorobowe czy zasiłki macierzyńskie. Innymi słowy jest to instytucja realizująca założenia systemu ubezpieczeń społecznych.

Warto zauważyć, iż kwestia emerytur wywołuje coraz więcej emocji. Coraz powszechniejsza staje się świadomość, że im mniej urodzi się dzieci w kraju nad Wisłą, tym mniej będzie środków w portfelu na starość. Cechą obowiązującego obecnie systemu emerytalnego jest międzypokoleniowa niesprawiedliwość. W nieco lepszej sytuacji są bowiem ludzie, którzy w 1999 roku, jeszcze przed wejściem w życie reformy emerytalnej, mieli kilkanaście lat stażu pracy oraz przyzwoite zarobki. Na bazie właśnie tych zarobków wyliczono im tzw. kapitał początkowy, który od tamtego czasu był waloryzowany wskutek inflacji i podwyżek płac w gospodarce narodowej. Nie dziwi więc fakt, iż młodzi ludzie najzwyczajniej w świecie boją się Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie mają szczegółowych informacji, które mogliby zrozumieć, a te podawane w telewizji oraz innych mediach budzą grozę.

ZUS i ludzie młodzi – kwestia komunikacji

Ostatnimi czasy obserwujemy usilne próby dotarcia przez ZUS do przedstawicieli pokolenia Y i uświadomienia im zalet, jakie niesie za sobą funkcjonowanie tej instytucji.

Przykładem takiego działania była konferencja naukowa zorganizowana w kwietniu 2014 roku przez Politechnikę Koszalińską i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wzięli w niej udział pracownicy ZUS, którzy starali się wytłumaczyć studentom oraz licealistom idee leżące u podstaw funkcjonowania tej instytucji. Fakt, iż wystąpienia słuchało około 500 młodych ludzi pokazuje jak ważna jest to dla nich kwestia i jak bardzo starają się ją zrozumieć. Dobrym sposobem

na dotarcie do młodych uczestników spotkania były również dyżury przedstawicieli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przy specjalnie zorganizowanych stanowiskach. Podczas przerw w konferencji pracownicy cierpliwie odpowiadali na pytania wszystkich zainteresowanych.

Jak można sądzić, przedsięwzięcia, w których ludzie z pokolenia Y mogą aktywnie uczestniczyć, nie tylko słuchać, ale i pytać, są najlepszym sposobem na dotarcie do nich. Trzeba bowiem pamiętać, że coraz bardziej zmienia się model komunikacji z ludźmi i instytucje muszą się do tego dostosowywać. Trudno w obecnym czasie nastawiać się wyłącznie na komunikację „ja do Was”. Należy być raczej otwartym na dialog z każdym pytającym, w tym z ludźmi zaliczanymi do pokolenia Y. Przydatnym narzędziem pozwalającym na dotarcie do tej grupy wiekowej jest model CRUSH (*Coolness, Realness, Uniqueness, Self-identification with brand, Happiness*). Poniżej dokonamy charakterystyki jego elementów.

Coolness, czyli atrakcyjność

Dla pokolenia Y liczy się to, aby instytucja była *cool*. Nie jest to nowe określenie, przetrwało już dziesięciolecie, ale nie straciło na popularności. Oznacza w tym przypadku, że instytucja nie może być tylko efektywnie zarządzana oraz dobrze funkcjonująca. Musi sobą reprezentować coś więcej. Powinna działać tak, by sama jej nazwa budziła pozytywne skojarzenia emocjonalne. Musi być utożsamiana z wiarygodną obietnicą.

Realness, czyli szczerłość

Prawdziwym kluczem do sukcesu jest sprawienie, by dana osoba traktowała instytucję jak swojego najlepszego znajomego, a nawet przyjaciela. W tym celu należy pokazać typowemu Kowalskiemu, że rozumiemy w jaki sposób żyje. To, co jest określane mianem *realness* ma być nie tylko szczerze, ale odnosić się do tego, co dzieje się oraz co dzieć się będzie w przyszłości. Dla pokolenia Y historia jest „sprawą” drugorzędną.

Uniqueness, czyli stawiaj na oryginalność

Pokolenie ludzi Y od samego urodzenia bombardowane jest różnego rodzaju doznaniem. Nie powinien dziwić więc fakt, iż mają oni „grubą skórę marketingową” i zwykła reklama to dla nich za mało. Wydaje się, że aby dotrzeć do młodych ludzi należy dostarczyć im czegoś nowego, unikalnego, trafić w ich gust i zaciekać. Nie będzie to zadanie proste, ponieważ w większości są biegli w nowoczesnych technologiach i bardzo szybko odrzucają nieprawdziwe

idee. Wart zapamiętania jest fakt, iż młodzi ludzie wiele rozmów prowadzą ze sobą komentując nowości pojawiające się w internecie. Nie powinno to zaskakiwać, ponieważ, jak wynika z najnowszych badań, spędzają średnio przed komputerem trzy godziny dziennie. Internet jest skarbnicą wiedzy dla tych, którzy potrafią z niej czerpać. Odpowiednio wykorzystany może również stać się skarbnicą zysków oraz nowych klientów. Do młodych ludzi trafiają różnego rodzaju nowości, którymi mogą podzielić się w internecie. Na przykład memy z wirtualnym doradcą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Moniką, błyskawicznie obiegły internet. Dzięki temu miliony użytkowników dowiedziały się w ogóle o jej istnieniu i pozyskały wiele relewantnych informacji na temat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wciąż jednak stosunkowo niewiele młodych osób wchodzi na strony internetowe tej instytucji. Częściej szukają oni potrzebnych informacji na portalach społecznościowych. Warto o tym pamiętać.

Self-identification with brand, czyli jak można utożsamić się z marką

Młodzi ludzie częściej też zwracają uwagę na markę, która wpisuje się w ich tożsamość oraz tożsamość grup do których należą. Aby trafić w potrzeby młodego człowieka i móc konstruktywnie rozmawiać z nim o takiej instytucji jak np. ZUS, należy zwracać uwagę na kilka kwestii. Istotne jest przede wszystkim zidentyfikowanie środowiska w którym funkcjonuje grupa docelowa, do której zamierza się dotrzeć. Następnie należy skupić się na poznaniu potrzeb członków grupy oraz podjąć próbę rozmowy, wysłuchać potencjalnego klienta. Nie można traktować go jak podległego pracownika – raczej jako partnera. Należy przy tym wsłuchiwać się w głosy krytyczne. Ignorowanie zaistniałego problemu może bardzo negatywnie odbić się na danej marce. W dobie ekspansji internetu jednorazowa sprawa może ciągnąć się nawet latami. Klient bowiem już zawsze będzie utożsamiał markę instytucji z tą jedną złą sytuacją. Dlatego powstający problem należy rozwiązać jak najszybciej, by skutki zdarzenia były jak najmniejsze.

Happiness, czyli daj szczęście

Przedstawiciele pokolenia Y szukają szczęścia, które ma być swego rodzaju produktem – łatwo dostępnym, łatwo strawnym i łatwo osiągalnym. W życiu bardzo często kierują się emocjami oraz różnego typu doznaniem, a dopiero potem zaczynają o tym racjonalnie myśleć. Dlatego też instytucja powinna stawiać na pozytywne doznania. Groźby działają na przedstawicieli generacji Y odstrasżająco, tracą oni zainteresowanie tematem. Ważne jest też, by ludziom młodym

pozwoić na uczestniczenie w budowaniu wizerunku instytucji, np. poprzez wykorzystanie ich entuzjazmu i aktywności przy okazji organizowania rozmaitych konkursów i działań promocyjnych.

Wnioski

Jak można sądzić, „zdobywanie pola” przez generację Y stanowi nowe wyzwanie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przed tą instytucją stoi zadanie przedstawienia się na nowe tory komunikacyjne w celu dotarcia do przedstawicieli młodego pokolenia.

Pomocą może być internet, a także przyjęcie odpowiedniego modelu myślenia i długofalowego oddziaływania na otoczenie. Wspomniany model CRUSH posiada w tym zakresie znaczny potencjał, jest uniwersalny i stosunkowo łatwy do zastosowania. To jednak nie wszystko. Wpływanie na świadomość młodych ludzi wymaga stosowania nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych, które pojawiły się na globalnym rynku medialnym w ostatnich latach. Mowa tutaj głównie o Facebooku, z którego w Polsce korzysta 8 na 10 osób w grupie wiekowej 19–24 lata. Wydaje się, że w celu zwiększenia efektywności przekazu ZUS powinien zainwestować w media społecznościowe. Są one dzisiaj najpopularniejszym środkiem komunikacji, zarówno tej marketingowej, jak i tej codziennej. Należy przy tym wykorzystać nie tylko wiedzę specjalistów ds. *public relations*, którzy wchodzi w interakcje z użytkownikami, ale też różnego rodzaju administratorów stron dla fanów (ang. *fanpage*), którzy są w stanie budować trwałe relacje z klientami.

Internet daje też instytucjom takim jak ZUS możliwość monitorowania marki, bądź też nazwy instytucji pod kątem częstości jej wymieniania w mediach elektronicznych. To, jak często pojawia się ona na portalach, forach oraz blogach pomaga zmierzyć skuteczność prowadzonych kampanii promocyjnych. Wśród dostępnych na rynku, popularnych narzędzi służących do monitorowania danej marki można wymienić *Google Analytics*, *Google Link Builder* oraz *Brand24*.

Grupą, z którą ZUS i inne instytucje powinny się coraz bardziej liczyć są blogerzy. Nawet mało znaczący bloger z garstką fanów może bardzo zaszkodzić marce, którą przecież buduje się przez lata. We współczesnym, usieciowionym świecie blogerzy jawią się jako kreatorzy opinii, na co wskazuje fakt, że coraz więcej osób liczy się z ich zdaniem. Administracja może i powinna skorzystać z ich usług, bowiem dobry bloger może stać się jej ambasadorem, a więc kolejnym ważnym ogniwem w komunikacji; może pomóc otworzyć swemu pracodawcy portal wiodący ku zupełnie nowej, wcześniej niedostępnej klienteli. ■

Przegląd wydarzeń w kraju i na świecie

W KRAJU

Polacy ciągle należą do biednych

Według raportu przygotowanego przez Credit Suisse w 2013 roku wartość majątku przeciętnego Polaka wynosiła 20,8 tys. dolarów.

Majątek jest w nim definiowany jako wartość aktywów finansowych i niefinansowych (przede wszystkim domów, mieszkań i ziemi), pomniejszonych o długi. Taki wynik oznacza, że Polak ma ponad cztery razy mniej niż przeciętny Grek (83,4 tys. dolarów), którego kraj od kilku lat boryka się z głębokim kryzysem gospodarczym. Jednak naprawdę słabo wypadamy na tle najbiedniejszych Europejczyków – Szwajcarów; w tym alpejskim kraju jedna osoba zgromadziła przeciętnie majątek o wartości 407,2 tys. dolarów.

Jednak choć Grek jest bogatszy od Polaka, to prawie już dogoniliśmy ten śródziemnomorski kraj, jeśli chodzi o dochód na mieszkańca. Zakumulować takie bogactwo jak Grecy będzie nam jednak trudno. To nie jest sprawa na jedno pokolenie, lecz co najmniej na cztery pokolenia. Nasze perspektywy na najbliższe lata są jednak lepsze niż Grecji. Majątek pomnaża się poprzez wyższe tempo rozwoju gospodarczego, ale także poprzez oszczędności. Tych jest jednak mniej, bo Polska cały czas musi wydawać środki na rozwój infrastruktury, w przeciwieństwie do np. Niemiec i Wielkiej Brytanii, gdzie ta infrastruktura jest rozwinięta. I tak będzie jeszcze przez długi czas. Jeśli chcemy w przyszłości być krajem bogatym, to musimy zwiększyć poziom oszczędności, choć oszczędzanie nie jest naszą mocną cechą narodową. Więcej konsumujemy, mniej oszczędzamy.

Według raportu Credit Suisse w znacznie gorszej sytuacji od Polaków – jeśli chodzi o majątek na osobę – są w Europie Bułgarzy (13,6 tys. dolarów) i Rumunii (11,1 tys.). Nieco biedniejsi są Litwini (18,6 tys. dolarów) i Łotysze (19,6 tys.), nieco bogatsi – Słowacy (21,5 tys.), Węgrzy (22,6 tys.) i Chorwaci (21,1 tys.), a znacznie bogatsi – Czesi (36,2 tys.).

Z wymienionego raportu wynika, że PKB kraju na osobę nie zawsze pokrywa się z wartością majątku na

osobę. Na przykład PKB *per capita* Niemiec jest wyższe niż Francji, jednak to przeciętny Francuz zgromadził większy majątek (224 tys. dolarów) niż przeciętny Niemiec (156 tys. dolarów). Tutaj wyjaśnieniem jest również długoletnie gromadzenie majątku.

Lewiatan składa zażalenie na odmowę prawa do zaskarżenia reformy OFE

Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne są ściśle powiązane ze stosunkiem pracy – uważa Konfederacja Lewiatan i składa do Trybunału Konstytucyjnego zażalenie na decyzję odmawiającą organizacji prawa do zaskarżenia reformy OFE¹.

Według Trybunału Konstytucyjnego Lewiatan jako organizacja pracodawców nie ma wystarczającej legitymacji do zaskarżenia zmian w systemie OFE. Zgodnie z jego stanowiskiem organizacje pracodawców mogą składać wnioski do Trybunału wyłącznie w sprawach odnoszących się do sfery zatrudniania pracowników lub kształtowania wzajemnych relacji pracowników z pracodawcami.

Lewiatan nie zgodził się z taką argumentacją i złożył zażalenie na postanowienie Trybunału. Według niego legitymacją organizacji do zaskarżenia zmian w systemie OFE jest m.in. to, że istnieje ściśle powiązanie obowiązku ubezpieczeń społecznych (w tym przypadku ubezpieczenia emerytalnego i uczestnictwa w jego części kapitałowej) z faktem pozostawania w stosunku pracy. Nawiązanie stosunku pracy skutkuje powstaniem obowiązku ubezpieczenia emerytalnego niezależnie od woli ubezpieczonego oraz ubezpieczającego przez sam fakt zatrudnienia; pracodawca jest zobowiązany do dokonania zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia w ZUS. Na podstawie tego zgłoszenia zakładane jest indywidualne konto ubezpieczonego, na którym ewidencjonuje się informacje o wysokości wpłacanych składek; pracodawca posiada status płatnika składek. Płatnicy składek wykonują zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Według Lewiatana ustawodawstwo powierzyło pracodawcy szczególną rolę w systemie zabezpieczenia społecznego i trudno jest uznać, że konstrukcja systemu

¹ Chodzi o zmiany wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1717).

emerytalnego, w tym ustawy wprowadzającej istotne zmiany, nie dotyczy zakresu działania pracodawców i ich organizacji.

Trybunał Konstytucyjny odmawiając nadania biegu wnioskowi Lewiatana uznał, że taki wnioskodawca jak organizacja pracodawców może kwestionować naruszenie przyznanych mu w toku procesu legislacyjnego uprawnień, np. opiniodawczych. Nie może natomiast stawiać zarzutów wykraczających poza ten zakres, tzn. podnosić zarzutów związanych z elementami procesu legislacyjnego, w których nie bierze udziału. Zgodnie z Konstytucją ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wnosić o zbadanie, czy ustawa jest zgodna z ustawą zasadniczą, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Zaskarżona 14 marca 2014 roku przez Lewiatana ustawa o zmianach w systemie emerytalnym zapewniła zainteresowanym możliwość wyboru: czy część składki emerytalnej ma być nadal przekazywana do OFE, czy też jej całość ma trafiać do ZUS. Po zmianie otwarte fundusze emerytalne nie mogą już inwestować w obligacje i inne instrumenty dłużne gwarantowane przez skarb państwa. Środki dotychczas zgromadzone w tych instrumentach przeniesiono do ZUS. Wprowadzony został natomiast minimalny poziom inwestycji OFE w akcje – 75 proc. do końca 2014 roku, 55 proc. do końca 2015 roku, 35 proc. do końca 2016 roku i 15 proc. do końca 2017 roku. Ponadto przez 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez ubezpieczonego środki z OFE mają być stopniowo przenoszone do ZUS (tzw. suwak bezpieczeństwa). Wypłatą emerytur będzie zajmował się Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Środki stanowiące podstawę wyliczenia emerytury, przez trzy lata po osiągnięciu wieku emerytalnego przez ubezpieczonego, będą podlegać dziedziczeniu.

Słaba oferta dla polskich pracodawców

Jeden na trzech pracodawców w Polsce nie może znaleźć pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. A z drugiej strony blisko 2 mln osób nie może znaleźć pracy.

Aż 33 proc. firm ma problemy ze znalezieniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. To lepiej niż w kryzysowych latach 2008–2010, kiedy trudności ze znalezieniem odpowiedniego pracownika deklarowała aż połowa przedsiębiorców. Tak wynika z raportu „Niedobór talentów 2014”, który powstał w wyniku badania przeprowadzonego przez firmę Infocorp Ltd. na zlecenie ManpowerGroup.

Pod koniec stycznia 2014 roku przepytano 37 tys. firm, w tym 751 w Polsce. Chociaż od kilku lat wymieniony problem się zmniejsza, to wciąż z trudnościami

zmaga się jedna trzecia firm. W kolejnych latach ten problem będzie się pogłębiał, w przyszłym roku może dotyczyć ok. 40 proc. przedsiębiorstw. To paradoks. Z jednej strony co trzecia ankietowana firma nie może znaleźć pracowników, a z drugiej strony wciąż mamy wysoką stopę bezrobocia. Średnia globalna to 36 proc.

Niedobór wykwalifikowanych pracowników dotyka głównie kraje rozwijające się. Ale największy problem ma jednak od lat Japonia. Tam aż 81 proc. firm ma trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych osób do pracy. Wynika to z bardzo niskiej stopy bezrobocia (3,5 proc.), ale duży wpływ na to zjawisko ma też starzejące się społeczeństwo. Na drugim końcu skali są kraje europejskie, gdzie trudności z dopasowaniem pracowników do wymagań pracodawców są dużo mniejsze. W tych krajach mniejsza skala problemu wynika z tego, że firmy po prostu nie zatrudniają nowych pracowników.

W Polsce najtrudniejszą do obsadzenia grupą zawodową są wykwalifikowani pracownicy fizyczni. Brakuje przede wszystkim spawaczy, ślusarzy, tokarzy, szwaczek, monterów, operatorów wózków widłowych, mechaników i elektromonterów. Na drugiej pozycji znaleźli się inżynierowie, na trzeciej – operatorzy produkcji, na czwartej – menedżerowie do spraw sprzedaży, na piątej – kierowcy. Wśród dziesięciu najbardziej poszukiwanych grup zawodów znaleźli się również pracownicy działu IT, przedstawiciele handlowi, technicy, niewykwalifikowani pracownicy techniczni i menedżerowie projektów.

Ranking 10 zawodów najbardziej dotkniętych niedoborem pracowników dla całej Europy jest podobny do rankingu dla Polski. W odróżnieniu od naszego rynku pracy inne europejskie kraje zmagają się też z niedoborem: członków zarządu i kierowników wyższego szczebla, pracowników hoteli i restauracji, pracowników sekretariatu i asystentów.

Najwięcej zarabia się na Mazowszu

Najwyższe wynagrodzenia w 2013 roku otrzymywali pracownicy zatrudnieni w województwie mazowieckim – połowa z nich zarabiała więcej niż 5400 zł brutto miesięcznie.

Wysokość zarobków w województwie mazowieckim zawiąza Warszawa – co druga osoba pracująca w stolicy zarabia miesięcznie ponad 6000 zł brutto. Mieszkańcy pozostałej części województwa mazowieckiego zarabiają już zdecydowanie mniej – co drugi może liczyć na zarobki na poziomie 3900 zł brutto.

Powyżej mediany wynagrodzeń dla całego kraju, która według Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń wyniosła 4050 zł, zarabiała połowa pracowników z województw dolnośląskiego i pomorskiego.

Nieznacznie niższe były zarobki pracowników województw małopolskiego i wielkopolskiego. Najmniejsze wynagrodzenie otrzymywały osoby zatrudnione w województwie warmińsko-mazurskim (połowa pracowników zarabiała nie więcej niż 3150 zł brutto) oraz w województwach wschodnich (przeciętna dla województw podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego wyniosła 3200 zł brutto).

Sporo osób zdecydowało się pozostać w OFE

Ponad 2,5 mln osób zdecydowało się nadal oszczędzać w otwartych funduszach emerytalnych i złożyło w ZUS oświadczenie o pozostaniu w II filarze. To ponad 15 proc. dotychczasowych członków OFE.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych policzył dokładnie oświadczenia, które przekazali chętni na pozostanie w otwartych funduszach emerytalnych – z danych wynika, że Polacy w terminie złożyli 2 mln 564 tys. 72 deklaracje.

Prawidłowo zostało wypełnionych 2,51 mln dokumentów i są już one zaksięgowane w systemie. Co do pozostałych oświadczeń ZUS prowadzi postępowanie wyjaśniające. Jest ono konieczne, jeśli oświadczenie zostało wypełnione w błędny sposób (np. nie złożono odręcznego podpisu), znajdują się błędy w danych adresowych czy błędy w numerze PESEL (czasami okazuje się, że podany numer różni się od numeru PESEL, który widnieje już w systemie). W takiej sytuacji ZUS kontaktuje się z klientami i wyjaśnia braki oraz rozbieżności.

Warto dodać, że wymienionych problemów nie było przy oświadczeniach składanych za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych lub bezpośrednio w oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. A to dlatego, że wszystkie dane były na bieżąco weryfikowane – albo przez system, albo przez pracownika.

Każdy zainteresowany może w dowolnej chwili sprawdzić, czy jego deklaracja trafiła do ZUS. Może to zrobić telefonicznie lub osobiście, w oddziale ZUS. W każdym przypadku pracownik ZUS potwierdza dane osobowe klienta, więc trzeba być na to przygotowanym. Potem z informacji o stanie konta – dokumentu, który co roku Zakład wysyła wszystkim ubezpieczonym – dowiemy się o wysokości zgromadzonych składek na indywidualnym koncie w ZUS.

Ponad 2,5 miliona świadczeń o pozostaniu w II filarze przekłada się na konkretne liczby dla OFE. Szacuje się, że do funduszy trafi 2,1 mld zł składek w 2015 roku i 2,3 mld zł składek w 2016 roku. Wszystko zależy od przyjętych założeń dotyczących zarobków osób, które pozostały w OFE.

Zdaniem ekspertów na OFE zdecydowały się osoby bardziej świadome, lepiej wykształcone i, co za tym idzie, lepiej zarabiające. W związku z tym składki przez

nie płacone będą zapewne wyższe od dotychczasowej średniej. W 2013 roku miesięczna składka wpłacana do funduszy przez statystycznego Kowalskiego wynosiła przeciętnie 57,61 zł.

Mimo wszystko Polacy powinni zacząć dodatkowo oszczędzać na emeryturę.

NA ŚWIECIE

Ciężko jest znaleźć wykwalifikowanych pracowników

Stopa bezrobocia w Niemczech może wzbudzać zazdrość wśród innych państw borykających się z problemem. W maju br. wynosiła jedynie 6,7 proc. Jednak, jak przewiduje najnowszy raport firmy doradztwa strategicznego Boston Consulting Group (BCG), niemiecki rynek pracy powinien przygotować się na prawdziwą katastrofę. Wszystko przez brak rąk do pracy.

Według raportu opisującego globalne zagrożenia związane z dostępem do tzw. siły roboczej w krajach na całym świecie to właśnie niemiecka gospodarka ucierpi najbardziej. Począwszy od 2015 roku liczba pracowników dostępnych na rynku pracy będzie się kurczyć, a zapotrzebowanie na nich – rosnąć. Według wyliczeń BCG w 2020 roku w Niemczech brakować będzie 2,4 mln pracowników, a w 2030 roku – już 10 mln. W starzejącym się społeczeństwie odsetek osób zdolnych do pracy będzie z roku na rok maleł. Już dziś niemieckie firmy zachęcają emerytowanych pracowników do kontynuowania współpracy na korzystnych warunkach, bo nie są w stanie zastąpić ich młodszymi kolegami. Kolejnym problemem jest rozdźwięk między oczekiwaniami pracodawców i umiejętnościami pracowników. Niemieckie firmy potrzebują o wiele więcej specjalistów IT i inżynierów niż jest im w stanie zaoferować rodzimy rynek. Podobnie sytuacja wygląda np. w sektorze usług medycznych.

W Polsce – według prognoz BCG – do 2030 roku brakować będzie nawet 5 mln pracowników. Biorąc pod uwagę to, że nasze społeczeństwo jest ponaddwukrotnie mniej liczne niż niemieckie, problem może być tak samo bolesny dla naszej gospodarki. Według danych GUS-u w maju br. bezrobocie wyniosło 12,5 proc., ale ogromna liczba pracodawców narzeka na brak wykwalifikowanych specjalistów, a duża część wakatów pozostaje nieobsadzona. Szacuje się, że w Polsce takich miejsc pracy może być obecnie około 500 tys. Z badania Globalny Barometr HR 2013 firmy Michael Page wynika, że w ubiegłym roku co czwarty szef działu kadr miał problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników na wolne stanowiska.

*Opracowała
Agnieszka Rosa*

Agnieszka RosaSprawozdawca sejmowy
„Ubezpieczeń Społecznych”

Z prac parlamentu

**RENTY RODZINNE
PO ZMARŁYCH GÓRNIKACH
NA NOWYCH ZASADACH**

Do Sejmu wpłynął poselski projekt zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o zmiany w zakresie rent rodzinnych dla rodzin górniczych.

Tak jest obecnie

Podczas przeprowadzania reformy emerytalnej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku, na mocy ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ zmieniono zasady dotyczące nabywania prawa do renty rodzinnej. Nowa ustawa emerytalna zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z 1 lutego 1983 roku o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin², która regulowała temat górniczych rent rodzinnych.

Od 1 stycznia 1999 roku prawo do renty rodzinnej określa art. 70 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z tym przepisem wdowa ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli: w chwili śmierci męża osiągnęła wiek 50 lat lub była niezdolna do pracy; albo wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym mężu, które nie osiągnęło 16 lat, a jeżeli kształci się w szkole – 18 lat, lub jeśli sprawuje pieczę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej.

Prawo do renty rodzinnej nabywa również wdowa, która osiągnęła wiek 50 lat lub stała się niezdolna do pracy po śmierci męża nie później niż w ciągu 5 lat od jego śmierci lub od zaprzestania wychowywania dzieci, o których mowa wyżej.

W aktualnym stanie prawnym wdowy po górnikach zostały więc pozbawione swoich wcześniejszych przywilejów rentowych, co zdaniem posłów powinno

budzić zastrzeżenia, gdyż stanowi odstępstwo od zasady ochrony praw nabytych.

Tak proponują posłowie

Posłowie proponują zmiany, które mają na celu przywrócić prawo do renty rodzinnej dla wdów po zmarłych górnikach, z którymi nawiązano stosunek pracy przed 1 stycznia 1999 roku. Jednocześnie projekt ustawy rozszerza te uprawnienia stanowiąc, że wymienione osoby zachowują prawo do świadczeń z ustawy także wtedy, gdy zawarły kolejny związek małżeński po nabyciu prawa do renty. Ustawa z 1 lutego 1983 roku o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin przewidywała, że w razie zawarcia ponownego związku małżeńskiego przez wdowę uprawnioną do górniczej renty rodzinnej prawo do renty rodzinnej dla niej ulega zawieszeniu na czas trwania małżeństwa; chyba że wdowa spełnia jeden z następujących warunków: osiągnęła wiek 50 lat, jest inwalidką, wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym mężu.

Zgodnie z projektem ustawy prawo do omawianego świadczenia nie jest również uzależnione od tego, czy oprócz wdowy uprawnionej do renty rodzinnej po zmarłym górniku będą uprawnione do tego świadczenia także inne osoby. Wypada też wspomnieć, że na podstawie ustawy z 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin³ wdowy po żołnierzach zmarłych w czasie wykonywania zadań służbowych poza granicami kraju zachowują prawo do renty rodzinnej bez względu na wiek i stan zdrowia.

Wejście w życie projektowanych przepisów spowoduje dodatkowe koszty dla budżetu państwa. Szacunkowa wielkość tych kosztów wymaga ustalenia – na podstawie przeciętnych rocznych wydatków z tytułu przyznania prawa do renty rodzinnej w latach ubiegłych (według danych ZUS).

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 1995 r. nr 30, poz. 154 ze zm.

³ Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm.

PLATNICY BĘDĄ REGULOWALI SKŁADKI W TYM SAMYM TERMINIE

Do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski **projekt zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**. Dotyczy zrównania terminów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne osób samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą z innymi podmiotami opłacającymi składki.

Tak jest obecnie

Aktualnie, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴ płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc nie później niż: do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie; do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników.

Tak proponują posłowie

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zrównuje w zakresie terminów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne osoby samodzielnie prowadzące działalność gospodarczą z innymi podmiotami opłacającymi składki.

Proponuje się skreślenie w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zapisu dotyczącego przesyłania do 10 dnia miesiąca dokumentów rozliczeniowych. Zmiana ta pozwoli osobom niepełnosprawnym samodzielnie prowadzącym działalność gospodarczą na opłacanie składek na zasadach takich, jak opłacają składki wszystkie pozostałe podmioty prowadzące działalność gospodarczą, czyli do 15 dnia miesiąca. Pozwoli również wymienionym osobom uniknąć utraty dotacji z PFRON do składek na ubezpieczenie społeczne z powodu kilkudniowego opóźnienia w zapłacie składek. Możliwość pozbawienia takiej dotacji wynika z art. 25a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵, który

stanowi, że składki na ubezpieczenie społeczne – ze środków Funduszu Rehabilitacji i Zatrudnienia – mogą być refundowane „pod warunkiem terminowego opłacenia tych składek w całości”.

Inni płatnicy składek mają wydłużony okres zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne (do 15 dnia miesiąca), natomiast za okres opóźnienia w opłaceniu tych składek są zobowiązani do zapłaty należnych odsetek. Tymczasem osoby niepełnosprawne nie tylko muszą zwrócić refundację składek z PFRON w razie opóźnienia, ale także zapłacić odsetki od cofniętej (nierzadko po wielu latach) refundacji, co stawia te osoby nierzadko w dramatycznej sytuacji materialnej.

Proponowana zmiana w przepisach nie powoduje żadnych kosztów po stronie ZUS (KRUS), nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala natomiast unikać sytuacji nierównego traktowania podmiotów gospodarczych przez stosowanie przepisów dyskryminujących osoby niepełnosprawne prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą. Posłowie uważają, że utrzymywanie w przepisach prawa nierównego traktowania podmiotów gospodarczych nie ma uzasadnienia i jest sprzeczne z Konstytucją.

Zdaniem wnioskodawców projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i prawne. Zwiększa bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, a tym samym zmniejsza ryzyko upadłości prowadzonych przez nie firm, a także zwiększa stabilność zatrudnienia.

NIEPEŁNOSPRAWNI PRACOWNICY BĘDĄ PRACOWALI KRÓCEJ

W Sejmie znajduje się **senacki projekt zmian ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**. Ma na celu dostosowanie przepisów ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2013 roku (sygn. akt K 17/11). Przywraca stare regulacje, w myśl których osoba niepełnosprawna ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności korzysta ze skróconego wymiaru czasu pracy z mocy prawa (dłużej będzie mogła pracować tylko wtedy, kiedy sama o to wystąpi).

Tak jest obecnie

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 ze zm.

niepełnosprawnych – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

Do końca 2011 roku obowiązywała reguła, zgodnie z którą czas pracy osoby niepełnosprawnej ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Można było odstąpić od stosowania tego przepisu, jeżeli, na wniosek osoby zatrudnionej, lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą wyraził na to zgodę. Od 2012 roku wprowadzono zasadę, zgodnie z którą czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną – i to właśnie zostało zakwestionowane – wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy. Inaczej mówiąc: wcześniej osoba niepełnosprawna mogła postarać się by czas jej pracy wydłużono, po zmianie przepisów musi postarać się o skrócenie czasu pracy. Istotne jest także to, że od odmowy wydania zaświadczenia (co może być niekorzystne dla pracownika) lub od wydania zaświadczenia (co może być niekorzystne dla pracodawcy) nie można się odwołać.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie można zgodzić się z założeniem, że wszystkie osoby ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością są w stanie pracować bez szkody dla swojego zdrowia w takim samym wymiarze czasu pracy jak osoby pełnosprawne lub dotknięte lekką niepełnosprawnością. Przypomniął, że do grupy osób ze znaczną niepełnosprawnością zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Trybunał zwrócił również uwagę, że zakwestionowana regulacja nie zawiera przepisów intertem-

poralnych dotyczących zastosowania zmienionych przepisów do stosunków pracy pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością nawiązanych przed ich wejściem w życie. W takiej sytuacji do zastanych stosunków prawnych o charakterze trwałym stosuje się zazwyczaj zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej. W konsekwencji, przynajmniej do części pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością zatrudnionych przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu, przepis ten znalazł bezpośrednie zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

W końcu Trybunał ocenił też fakt, iż zarówno kwestionowany przepis, jak i żaden inny przepis ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej nie określa – ani wprost, ani przez odesłanie do innego aktu prawnego – trybu postępowania w sprawie wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowania skróconej normy czasu pracy czy trybu odwoławczego w tej sprawie. Trybunał przyjął, iż zaświadczenie, o którym mowa w przepisie, jest rodzajem orzeczenia lekarskiego. Nie można jednak stosować do niego procedur odwoławczych od orzeczeń lekarskich przewidzianych przez niektóre inne ustawy, ponieważ badanie przeprowadzane w trybie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej nie jest ani profilaktycznym badaniem pracowniczym, o którym mowa w Kodeksie pracy, ani świadczeniem zdrowotnym, o którym mowa w ustawie z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej⁶. Odwołań od tych zaświadczeń nie przyjmuje też Rzecznik Praw Pacjenta w trybie ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁷. Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu do lipca 2014 roku.

Od 2012 roku przepisy przewidują, że czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, przy czym czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

Tak proponują senatorowie

Proponowana nowelizacja przewiduje, że czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie będzie mógł przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Osoba niepełnosprawna lub pracodawca

⁶ Dz.U. z 2011 r. nr 112, poz. 654.

⁷ Dz.U. z 2009 r. nr 52, poz. 417.

będą jednak mogli zwrócić się do lekarza o zgodę na pracę w wydłużonym wymiarze czasu pracy. Będzie też możliwość odwołania się od orzeczenia lekarskiego. Dotychczas taka możliwość nie istniała.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zanegował potrzebę zmiany art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i wprowadzenie rodzaju trybu odwoławczego. Zgodnie z projektem ustawy, jeżeli osoba zatrudniona lub pracodawca nie zgadzają się z treścią zaświadczenia lekarskiego, to w ciągu 7 dni od jego otrzymania mogą złożyć wniosek do wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego i wydanie zaświadczenia. Wniosek składa się za pośrednictwem lekarza, który wydał zaświadczenie.

Minister uznał, że w przeciwieństwie do zmiany art. 15 wymienionej ustawy, zmiana jej art. 16 wykracza poza zakres wynikający z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Minister neguje tym samym potrzebę uregulowania procedury odwołania od zaświadczenia (zgody) lekarza, twierdząc, że nie ma o tym mowy w orzeczeniu Trybunału.

Rzeczywiście, zarówno będący przedmiotem oceny Trybunału przepis, jak i żaden inny przepis ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej nie określa – ani wprost, ani przez odesłanie do innego aktu prawnego – trybu postępowania w sprawie wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowania skróconej normy czasu pracy, czy trybu odwoławczego w tej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny jednak zwrócił uwagę, że prawo sprzeciwu, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta, przysługuje pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu. A pacjentem, według art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych. Jeżeli badanie przeprowadzone w celu ustalenia celowości stosowania skróconej normy czasu pracy nie kwalifikuje się jako świadczenie zdrowotne, to ubiegający się o zaświadczenie w tej sprawie niepełnosprawny pracownik nie jest legitymowany do wniesienia sprzeciwu. Wobec tego Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis, ani inne obowiązujące przepisy prawa, nie regulują trybu postępowania ani trybu odwoławczego w sprawie zaświadczeń o celowości stosowania (wobec pracownika z umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością) skróconej normy czasu pracy. Jego zdaniem, rodzi to wątpliwości co do stosowania tego przepisu, czyniąc przyznane pracownikowi prawo bardzo trudnym, jeżeli nie niemożliwym, do wyegzekwowania. Senatorowie uznali, że nie ulega wątpliwości, że procedura odwoławcza powinna być uregulowana.

Mało tego, zarówno prawo do wystąpienia do lekarza o zaświadczenie (zgodę) na zmianę czasu pracy, jak i do odwołania od tej decyzji lekarza, powinien mieć zarówno pracownik, jak i pracodawca. Fakt, iż Trybunał Konstytucyjny w samej sentencji nie zakwestionował art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej jest kwestią wtórną.

Z inspiracji przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy, zgłoszono ostatecznie przyjętą poprawkę, która odebrała pracodawcy możliwość występowania do lekarza o zgodę na wydłużenie pracownikowi czasu pracy.

Dotychczas przepis przewidywał, że skrócony czas pracy dotyczy osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których lekarz wydał „zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy”. Po wejściu w życie proponowanej ustawy skrócony czas pracy nie będzie stosowany, gdy na wniosek osoby niepełnosprawnej, lekarz „wyrazi na to zgodę” (art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej). Przyjmując, że zgoda ta będzie rozumiana, jako stwierdzenie braku celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, w praktyce nie musi to oznaczać, że zwiększy się liczba niepełnosprawnych korzystających ze skróconej normy czasu pracy. Medyczne przesłanki dotychczasowej zgody na krótszy czas pracy i proponowanej zgody na dłuższy czas pracy powinny być takie same. Różnica będzie tylko taka, że dotychczas to osoba niepełnosprawna musiała wnosić do lekarza o zgodę na krótszą normę czasu pracy, a po wejściu w życie ustawy osoba niepełnosprawna będzie mogła wnieść o zgodę (opartą na podobnych przesłankach medycznych) na dłuższą normę czasu pracy.

Do kosztów po stronie jednostek sektora publicznego (samorządu województwa) należy zaliczyć to, że wymienione zaświadczenia lekarskie będą mogły być kwestionowane przed wojewódzkimi ośrodkami medycyny pracy. W związku jednak z tym, że przyjęto w trakcie pierwszego czytania poprawkę wyłączającą prawo pracodawcy do występowania o zgodę do lekarza na wydłużenie czasu pracy, w praktyce pracodawcy nie będą mieli się od czego odwoływać.

*

Postscriptum. Z dniem 16 lipca br. weszła w życie ustawa z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Stanowi ona realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 roku (sygn. akt. K 17/11).

Wymieniona ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod pozycją 877. ■

Zmieniamy się dla Ciebie

ZUS



Poprawa jakości usług świadczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rzecz przedsiębiorców

ZUS realizuje projekt „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców”, w ramach którego przewiduje się m.in.:

- optymalizację procesów w ZUS, mającą na celu poprawę jakości obsługi klientów,
 - przeprowadzenie cyklicznych badań satysfakcji przedsiębiorców,
 - wprowadzenie nowoczesnych narzędzi z zakresu ZZL w ZUS oraz promowanie postawy pro-klienckiej wśród pracowników,
- przeprowadzenie szkoleń specjalistycznych dla grupy ok. 20 tys. pracowników ZUS.

CZŁOWIEK - NAJLEPSZA INWESTYCJA



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

80
lat
ZUS
1934-2014

ISSN 1731-0725

Cena 6,30 zł (w tym 5% VAT)