

---

# Związki zawodowe a system ubezpieczeń społecznych w Polsce

---

Artykuł próbuje odpowiedzieć na pytanie o wpływ związków zawodowych na system zabezpieczenia społecznego. Wpływ ten jest dwójakiej natury: poprzez negocjacyjne działania związków (głównie na poziomie zakładowym), np. wynegocjowanie pracowniczego programu emerytalnego, oraz ich udział w dialogu trójstronnym (obecnie za pośrednictwem struktur Rady Dialogu Społecznego) lub opiniowanie projektów aktów prawnych na podstawie ustawy o związkach zawodowych. W tekście zwraca się uwagę na postulaty związków odnoszące się do utrzymania obecnie obowiązującego powszechnego wieku emerytalnego (i jego zróżnicowania ze względu na płeć), wprowadzenia zmian w zakresie podstaw, od których odprowadzana jest składka na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (w tym obowiązek opłacania wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu umów zlecenia), czy do modyfikacji zasad w stosunku do tzw. zbiegów ubezpieczeniowych. W artykule również podkreślono, że w licznych obszarach (np. wobec ubezpieczenia chorobowego) trudno wskazać na jasno wyartykułowane oczekiwania ruchu związkowego. Wydaje się równocześnie, że związki zawodowe będą modyfikowały pewne przyjmowane przez siebie założenia dotyczące zabezpieczenia emerytalnego na starość dopiero pod wpływem spadającej stopniowo stopy zastąpienia emerytur, co nastąpi, gdy zaczną dominować emerytury obliczane bez uwzględniania kapitału początkowego.

Autorka ocenia wpływ związków zawodowych na system zabezpieczenia społecznego jako mocno umiarkowany. W opinii piszącej oddziaływanie związków zawodowych na sferę zabezpieczenia społecznego jest pokłosiem ogólnej siły ruchu związkowego. Może być ona bardzo uszczuplona w konsekwencji obecnej pandemii: COVID-19, a co za tym idzie – niewykluczone, że wpływ ten ulegnie jeszcze dalszemu ograniczeniu.

**Słowa kluczowe:** dialog trójstronny, ubezpieczenia społeczne, związki zawodowe

Otrzymano: 30.10.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 22.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3436

## Wstęp

Rozważania dotyczące roli związków zawodowych w systemie ubezpieczenia społecznego oraz ich oczekiwań czy postulatów dotyczących mechanizmów budowy bezpieczeństwa socjalnego warto rozpocząć od uwag o usytuowaniu związków w polskim systemie prawnym. Uwagi te będą niezbędne, aby pokazać dwoistość działań i oczekiwań związków w interesującym nas obszarze.

W kolejnej części tekstu zostaną przedstawione skrótowe obserwacje dotyczące polskiego systemu ubezpieczenia społecznego, tak aby móc przejść do nakreślenia roli związków w tym systemie, a następnie ich oczekiwań dotyczących jego reformy.

Tekst koncentruje się na sytuacji i postulatach artykułowanych przez ruch związkowy w ciągu ostatniej dekady. Innymi słowy, nie zostaną przedstawione procesy, które towarzyszyły reformie systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r. Czas reformy to okres, w którym Niezależny Samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność” poprzez Akcję Wyborczą „Solidarność” bezpośrednio oddziaływał na decyzje związane z przejściem od systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu zdefiniowanej składki, na wprowadzenie drugiego, kapitałowego filaru obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych czy też wprowadzenie pracowniczych programów emerytalnych (PPE). Wydaje się jednak, że ze względu na fakt, że mamy do czynienia w obecnej chwili z zupełnie odmienionym rynkiem pracy (patrząc na liczbę osób samozatrudnionych oraz skalę elastycznych form zatrudnienia), odmienną sytuacją demograficzną (czy też inną z świadomością sytuacji demograficznej) oraz, co kluczowe, inną skalą wpływu ruchu związkowego na decyzje społeczno-ekonomiczne strony rządowej, ograniczenie uwag do okresu ostatnich 10 lat wydaje się zasadne<sup>1</sup>.

## Związki zawodowe – usytuowanie w polskim systemie prawnym

Regulacja dotycząca związków zawodowych pojawia się w art. 59 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Reprezentatywne na poziomie ogólnokrajowym organizacje mają określone uprawnienia związane z udziałem w procesie legislacyjnym dzięki obowiązkowi strony rządowej

1 Zmianę pozycji związków zawodowych (w tym spadek poziomu uzwiązkowienia) omawia np.: M.D. Kryszczuk, M. Wenzel, *Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania i zagrożenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 3 (41), s. 19–34.

2 Artykuł ten stanowi: „1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. 2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. 3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. 4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne

skonsultowania projektów aktów prawnych (art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców<sup>3</sup>). W niniejszym tekście nie ma miejsca na rozwijanie tego wątku, ale należy pamiętać, że stworzone przez Trybunał Konstytucyjny (TK) orzecznictwo do art. 19 wskazuje, że brak prawidłowej procedury opiniowania nie pociąga za sobą żadnej sankcji i nie wpływa co do zasady na ważność procedowanego aktu legislacyjnego<sup>4</sup>. Niezależnie od tego wskazania reprezentatywne organizacje związkowe przywiązują dużą wagę do działań, które podejmują w ramach procedury opiniowania projektów aktów prawnych. W obecnym stanie prawnym opiniowanie aktów prawnych przez partnerów społecznych ma charakter dwutorowy: wynika zarówno z ustawy o związkach zawodowych czy ustawy o organizacjach pracodawców, jak i z regulacji dotyczącej Rady Dialogu Społecznego (RDS)<sup>5</sup>. Udział związków w działaniach legislacyjnych stanowi przejaw demokratyzacji procesu stanowienia prawa<sup>6</sup>.

Związki zawodowe mają prawo do podejmowania negocjacji z pracodawcą lub organizacją pracodawców. Problematyce zawierania układów zbiorowych pracy poświęcony jest dział XI Kodeksu pracy (dalej jako k.p.)<sup>7</sup>. Układy zbiorowe pracy obejmują ogół pracowników. Jest to przejaw zasady wskazanej w art. 7 ustawy o związkach zawodowych, mówiącej, że w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują ogół osób (o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3–6), niezależnie od ich przynależności związkowej. Zarówno z ratyfikowanych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), jak i z ratyfikowanych zapisów Europejskiej Karty Społecznej wynika obowiązek promowania przez władzę publiczną metody układowej. Niezależnie od faktu, że liczba instytucji z układami w Polsce jest jednym z najniższych wyników w Unii Europejskiej (UE), trudno wskazać na jakiegokolwiek działania władzy publicznej mające na celu promowanie zawierania układów zbiorowych pracy<sup>8</sup>. Sceptycyzm władzy publicznej wobec potrzeby rozwoju układów jest widoczny także w odpowiedzi polskiego rządu na projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

3 Ustawa o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 263). Ustawa o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1809).

4 Widać to wyraźnie w orzeczeniu TK z 14 listopada 2018, Kp 1/18.

5 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

6 K. Roszewska, *Stanowienie prawa do zabezpieczenia społecznego (na przykładzie niezdolności do pracy)*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 12, s. 11.

7 Kodeks pracy z 26 czerwca 1974 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

8 Można także zwrócić uwagę na orzeczenie TK z 17 listopada 2015 r., K 5/15, OTK-A 2015/10, poz. 164, w którym stwierdzono zgodność z Konstytucją RP przepisów k.p. wyłączających możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Porównaj Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019, s. 401 i przytoczona tam literatura.

9 Por.: <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/branze/item/20056-polski-rzad-oznajmia-ze-nie-chce-promowac-ukladow-zbiorowych-pracy> (9.09.2021) oraz B. Surdykowska, *Inicjatywa w sprawie wynagrodzeń minimalnych: papierek lakmusowy woli rozwoju społecznego wymiaru integracji europejskiej*, „Monitor Prawa Pracy” 2021, nr 1, s. 14–20.

Związki zawodowe mają prawo do organizowania akcji strajkowych. Zakres prawa do strajku jest jednak poważnie ograniczony w sferze publicznej. Budzi to wątpliwości co do zgodności polskiego prawa z wiążącymi Polskę standardami międzynarodowymi<sup>10</sup>.

Uprawnienia związków są powiązane przede wszystkim z poziomem zakładu pracy. To właśnie w stosunku do zakładowej/międzyzakładowej organizacji związkowej ustawodawca w ustawie o związkach zawodowych wskazuje na konkretne uprawnienia organizacji i jej członków oraz określone wobec nich obowiązki pracodawcy. Dominacja zakładowej organizacji związkowej wynika także z rozwiązań wewnątrzwiązkowych, dotyczących np. rozkładu składki związkowej między poszczególne struktury.

Niewątpliwie dostrzegalna jest potrzeba reformy tak indywidualnego, jak zbiorowego prawa pracy. Wyrazem tego przekonania było dwukrotne powołanie przez stronę rządową komisji kodyfikacyjnych. Nie jest rolą tego artykułu omawianie efektów ich prac, wystarczy wskazać, że zarówno prace pierwszej, jak i drugiej komisji nie skutkowały podjęciem żadnych dalszych działań legislacyjnych<sup>11</sup>.

Należy także wspomnieć o uprawnieniach związków zawodowych związanych z możliwością składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania przez Trybunał zgodności poszczególnych rozwiązań z Konstytucją<sup>12</sup>.

Poczynione uwagi dotyczące pozycji związków zawodowych w systemie prawnym miały być zwięzłe, warto je jednak uzupełnić wynikami badań empirycznych, by dawały lepszy obraz sytuacji. Od 2004 r. ok. jedna trzecia badanych pracowników deklaruje, że w ich zakładach pracy działają związki zawodowe (w badaniach z 2019 r. było to 35 proc.), natomiast większość pracuje w firmach i instytucjach, w których nie ma organizacji związkowej (53 proc.). Znaczący jest też odsetek tych, którzy nie orientują się, czy w ich zakładach pracy są związki zawodowe, czy też ich nie ma (12 proc.). Ocena działalności związków zawodowych w zakładach pracy przedstawia się następująco: największa grupa respondentów (45 proc.) uważa, że związki zawodowe w ich miejscu pracy starają się, lecz działania te są raczej nieskuteczne. Równocześnie jedna czwarta pracowników najemnych tych zakładów, w których są związki, twierdzi, że nie widać efektów ich działania, natomiast 22 proc. ocenia, że związki są efektywne i załoga wiele im zawdzięcza.

Działalność związków zawodowych z perspektywy ogólnokrajowej znacznie częściej oceniana jest pozytywnie (38 proc.) niż negatywnie (21 proc.). Warto jednak podkreślić, iż zarówno badani, którzy uważają, że, ogólnie rzecz biorąc, obecna działalność związków

<sup>10</sup> Por. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej* [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 1075–1118.

<sup>11</sup> Por. E. Pisarczyk, *op. cit.* J. Stelina, *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 3–35; A.M. Świątkowski, *Projekt kodeksu pracy. Kontrowersje wokół podstawowych definicji i założeń*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 36–52.

<sup>12</sup> Porównaj E. Tkaczyk, *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 13; B. Niedzielska, *Legitymacja związków zawodowych i organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, nr 4; M. Zubik, *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11.

zawodowych jest dla kraju korzystna, jak i ci będący przeciwnego zdania swoje opinie najczęściej wyrażają w sposób mało zdecydowany. Ponadto duża część respondentów (41 proc.) uchyliła się od odpowiedzi na to pytanie. Wszystko to może wskazywać, że wizerunek związków jest mało wyrazisty, a ich działalność niezbyt znana opinii publicznej. Warto dodać, iż znaczna część Polaków nie potrafi ustosunkować się do działalności związków zawodowych także wtedy, gdy pytanie dotyczy szczególnie działań NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ)<sup>13</sup>.

Uwagi w tej części tekstu służą podkreśleniu dwoistej funkcji, jaką pełnią związki zawodowe w polskich realiach i regulacjach: reprezentanta swoich członków oraz reprezentanta ogółu świata pracy. Innymi słowy, działalność związków w kształtowaniu bezpieczeństwa socjalnego może być widoczna w negocjacjach lub prowadzeniu dialogu trójstronnego albo opiniowaniu aktów prawnych.

## Ogólny obraz polskiego systemu ubezpieczeń społecznych

Niewątpliwie jedną z ważniejszych determinant systemu ubezpieczeń społecznych jest sytuacja demograficzna. W 1989 r. na 100 osób, które osiągnęły wiek emerytalny (który wynosił wtedy, tak jak teraz, 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), przypadało 456 osób w wieku 18–59 lub 18–64 lat, w 2013 r. było to 345 osób. Według prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2050 r. będą to tylko 134 osoby. W 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przygotował prognozę wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 r. Stwierdza w niej (powołując się na prognozę demograficzną Ministerstwa Finansów), że populacja Polski się kurczy. W 2060 r. zmniejszy się do 33,9 mln, a w 2080 r. do 30,3 mln. Co oznacza, że populacja Polski w 2080 r. będzie mniejsza niż obecnie o 8,1 mln, czyli o 21 proc.<sup>14</sup> ZUS szacuje też, że grupa obywateli w wieku produkcyjnym cały czas będzie maleć, a w 2060 r. skurczy się aż o 7 mln osób w porównaniu z rokiem 2019. W 2019 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało 366 osób w wieku poprodukcyjnym. Według prognoz, które przedstawił ZUS, w 2059 r. będzie to 760 osób, a w 2080 r. – 686 osób.

Świadomość zmiany demograficznej była niewątpliwie jednym z czynników leżących u podstaw gruntownej reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce w 1999 r.<sup>15</sup>

13 Centrum Badań Opinii Społecznej, *Związki zawodowe w Polsce*, komunikat z badań nr 138/2019, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_138\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_138_19.PDF) (9.09.2021).

14 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, <https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff8> (9.09.2021), a także *idem*, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023*, [https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja\\_FUS\\_2018.pdf/fa9a592e-4525-4e75-701f-ec5fc596dc82](https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2018.pdf/fa9a592e-4525-4e75-701f-ec5fc596dc82) (9.09.2021).

15 Jak podkreśla się w literaturze, najwięcej stracą w nowym systemie ubezpieczeniowym osoby o najniższych wynagrodzeniach. W starym systemie indywidualne stopy zastąpienia wynagrodzenia były w tym przypadku nieproporcjonalnie uzależnione od wcześniejszych wynagrodzeń (tzn. im niższe było wynagrodzenie, tym wyższe

Można przyjąć tezę, że świadomość zachodzenia zmiany demograficznej winna wpływać na postrzeganie systemu zarówno przez społeczeństwo, jak i związki zawodowe.

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na odbiór systemu zabezpieczenia społecznego jest samoocena warunków życia (z podziałem na poszczególne kohorty wiekowe), a kolejnym – skłonność obywateli do dodatkowego oszczędzania na starość.

Prawie połowa Polaków po 60 roku życia (49 proc.) uważa, że ich warunki bytowe są dobre (można to porównać: uważa tak 61 proc. respondentów w wieku 18+). 43 proc. jest zdania, że warunki materialne są średnie (na tle 33 proc. takich odpowiedzi w ogóle dorosłej populacji). 8 proc. respondentów uważa z kolei, że warunki są złe (w porównaniu z 6 proc. ogółu dorosłej populacji)<sup>16</sup>. Wydaje się, że oczekiwania wobec systemu zabezpieczenia społecznego będą rosły wraz ze zwiększającą się liczbą respondentów po 60 roku życia, którzy oceniają swoje warunki bytowe jako złe.

Brakuje niestety wyczerpujących badań empirycznych na temat stosunku Polaków do systemu ubezpieczenia społecznego, stopnia ich wiedzy o funkcjonujących rozwiązaniach i stopnia zadowolenia z nich, a także potrzeby dodatkowego oszczędzania na starość. Można wskazać na stosunkowo nieliczne opracowania<sup>17</sup>. Świadomość potrzeby oszczędzania na starość jest wśród Polaków niewielka. Jak pokazują różnorodne badania: większość osób nie ma podstawowej wiedzy na temat funkcjonowania rynku finansowego. 37 proc. obywateli wskazuje, że nie posiada żadnej wiedzy o produktach emerytalnych, a kolejne 34 proc. uważa, że ma w tym temacie jedynie podstawowe rozeznanie<sup>18</sup>. Analizując sposób lokowania środków, okazuje się, że jedna czwarta oszczędzających deklaruje inwestowanie w ziemię czy nieruchomości (badania z 2016 r.). Wśród 22 proc. badanych najpopularniejszą formą oszczędzania jest konto osobiste w banku<sup>19</sup>.

Rozpatrując uwarunkowania prawne polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, należy, naturalnie, rozpocząć przegląd źródeł od Konstytucji RP. Art. 67 Konstytucji stanowi, że:

---

procentowo było świadczenie), natomiast w obecnym systemie indywidualne stopy zastąpienia będą uzależnione przede wszystkim od momentu przejścia na emeryturę (por. A. Grzebieniak, *Polski system ubezpieczeń społecznych – zalety i wady*, „Studia Gdańskie” 2007, t. IV, s. 104).

- 16 Ciekawie wyglądają odpowiedzi z rozróżnieniem na strukturę gospodarstwa domowego. Osoby 60+ w sytuacji, gdy żyją w gospodarstwie jednoosobowym, oceniają swoje warunki materialne jako dobre w 36 proc., średnie w 48 proc., a jako złe w 16 proc. W odniesieniu do gospodarstwa dwuosobowego 54 proc. osób ocenia warunki jako dobre, 40 proc. jako średnie, a jako złe – 6 proc. Gdy gospodarstwo składa się z trzech osób i więcej, 50 proc. uznaje warunki materialne za dobre, za średnie 44 proc., a 6 proc. ocenia te warunki jako złe. Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna seniorów*, komunikat z badań nr 129/2019, 2019.
- 17 J. Czapiński, M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, [https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016\\_\\_swiadomosc-emerytalna.pdf](https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016__swiadomosc-emerytalna.pdf) (9.09.2021), oraz J. Rutecka-Góra, *Świadomość Polaków dotycząca oszczędzania na starość – próba oceny oraz identyfikacji niezbędnych działań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2017, nr 38(3), s. 89–103.
- 18 E. Leśna-Wierszołowicz, *Świadomość emerytalna Polaków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 159–169.
- 19 Nieco mniej popularne są konta oszczędnościowe w banku (21 proc.) oraz polisa ubezpieczeniowa (18 proc.). 22 proc. oszczędzających deklaruje posiadanie indywidualnego konta emerytalnego (IKE), w odniesieniu do indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) wskaźnik ten wynosił 8 proc.; TNS Polska, *Skłonność Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę – mit czy rzeczywistość?*, 2016, <http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/03/Sklonnosc-do-oszczedzania-na-emeryture-2016-03-04.pdf> (9.09.2021).

obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

W ustępie drugim art. 67 Konstytucja wskazuje, że:

obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Odniesienie się ustawodawcy konstytucyjnego do problematyki zabezpieczenia społecznego jest bardzo lakoniczne. Inaczej mówiąc, pozostawia ono bardzo dużą swobodę działania ustawodawcy zwykłego. Podkreślał to zresztą kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny<sup>20</sup>. W tekście ograniczono rozważania historyczne, dlaczego doszło do takiego, a nie innego zapisu w Konstytucji RP. Wydaje się jednak, że lakoniczność tego zapisu to jeden z istotnych czynników kształtujących spór pomiędzy związkami zawodowymi a władzą wykonawczą dotyczący koniecznych reform systemu ubezpieczenia społecznego.

## Udział związków zawodowych w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce

Udział reprezentatywnych związków zawodowych w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego wynika przede wszystkim z założeń i procesu dialogu trójstronnego w Polsce<sup>21</sup>. Podstawą pracy są uprawnienia wynikające z ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a dotyczące corocznej waloryzacji rent i emerytur. Należy podkreślić, że w 2019 r. nie doszło do konsensusu pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców co do wskaźnika waloryzacji, analogiczna sytuacja miała miejsce we wcześniejszym okresie<sup>22</sup>. Trzeba także wziąć pod uwagę częste stosowanie przez stronę rządową waloryzacji kwotowo-procentowej (np. w latach 2015, 2018 i 2019). Oba te czynniki:

20 TK np. wskazuje, że Konstytucja RP nie formułuje żadnych wytycznych dotyczących zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. Zabezpieczenie społeczne to element polityki gospodarczo-społecznej państwa, której realizacja powinna podlegać ocenie wyborców, a nie TK (por. wyrok TK z 3 marca 2015 r., K 39/13). Ustawodawca nie jest konstytucyjnie zobowiązany do stałego rozwijania systemu zabezpieczenia społecznego i podnoszenia wysokości świadczeń. Może zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść ubezpieczonych, dostosowując wysokość świadczeń do aktualnych możliwości finansowych państwa (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, oraz wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01).

21 Ze względu na sposób ustalania składu Rady Nadzorczej ZUS można ją uznać za jedną z instytucji szeroko rozumianego trójstronnego dialogu społecznego w Polsce. Związki zawodowe wyznaczają po jednym członku Rady Nadzorczej ZUS, podobne uprawnienie przysługuje organizacjom pracodawców: <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/organy-zus/rada-nadzorcza-zakladu> (9.09.2021).

22 Mechanizm waloryzacji zakłada waloryzację procentową powiązaną z wysokością inflacji oraz 20 proc. wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Wyższy wskaźnik waloryzacji może być wynikiem ustaleń partnerów społecznych.

brak *de facto* umiejętności wypracowania konsensusu przez partnerów społecznych oraz częste stosowanie zasad waloryzacji świadczeń *ad hoc* powodują, że można postawić tezę o dominacji władzy publicznej w procesie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych.

Związki zawodowe mogą również działać w obszarze systemu ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem prac Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych RDS. Z tematyką dyskusji podejmowanych na jego forum czy częstotliwością spotkań można zapoznać się dzięki sprawozdaniom RDS z działalności za poszczególne lata<sup>23</sup>. Na spotkaniach poruszane są takie tematy, jak konstrukcja emerytur pomostowych, objęcie tymi emeryturami nowych kategorii pracowników, np. strażników miejskich, prowadzone są tam również dyskusje służące analizie systemu emerytalnego. Dużo uwagi poświęcono nowym instytucjom, takim jak pracownicze plany kapitałowe czy trzynasta emerytura.

Przykładem nowelizacji, która wywołała opór zarówno organizacji pracodawców, jak i części organizacji związkowych, był rządowy projekt zniesienia trzydziestokrotności<sup>24</sup>. Kwestię tę można analizować pod kątem prawidłowości procesu opiniowania projektu aktu prawnego i kompetencji RDS w procesie legislacyjnym (i te kwestie rozpatrywał TK w wyniku wniosku Prezydenta RP) oraz samej istoty zmiany w systemie. Strona związkowa w licznych wypowiedziach wskazywała na konsekwencje proponowanej zmiany, tj. przyszłe nieakceptowalne społecznie zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych, oraz na fakt, iż planowana nowelizacja będzie stanowiła kolejny czynnik wypierania z rynku pracy pracowników na rzecz osób samozatrudnionych (ze względu na dalsze zróżnicowanie pozapłacowych kosztów pracy). Organizacje pracodawców zwracały uwagę przede wszystkim na brak prawidłowego *vacatio legis* pozwalającego na prowadzenie polityki płacowej i budżetowanie wynagrodzeń<sup>25</sup>. W trakcie prac w Parlamencie ostatecznie przesunięto moment wejścia w życie ustawy. Prezydent RP skierował ustawę do TK, który finalnie orzekł o jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie procedury podczas głosowania w Senacie. Wyrok TK (Kp 1/18 z 14 listopada 2018 r.) po raz kolejny bardzo obniżył rangę prawidłowego procesu konsultacji projektów aktów prawnych przez partnerów społecznych – w tym zakresie, który określił wniosek Prezydenta RP, TK nie stwierdził naruszenia norm konstytucyjnych<sup>26</sup>. Projekt zniesienia limitu trzydziestokrotności powrócił jako projekt poselski, a ostatecznie został wycofany przez wnioskodawców<sup>27</sup>. Sprawa trzydziestokrotności jest o tyle interesująca, że jest rzadkim przykładem współpracy związków zawodowych z organizacjami pracodawców w obszarze problematyki ubezpieczeń społecznych.

23 Rada Dialogu Społecznego, *Prezydent RP nominował nowych członków Rady Dialogu Społecznego*, <https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/117-rada-dialogu-spolecznego> (9.09.2021).

24 Jest to regulacja wskazująca, że w danym roku kalendarzowym podstawa, od której odprowadzana jest składka na ubezpieczenie społeczne, nie może przekroczyć równowartości trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

25 M. Adamski, *Pracodawcy i związkowcy: odrzucić projekt PiS ws. 30-krotności ZUS*, „Rzeczpospolita” 18.11.2019, <https://www.rp.pl/ZUS/311189947-Pracodawcy-i-zwiazkowcy-odrzucic-projekt-PiS-ws-30-krotnosci-ZUS.html> (9.09.2021).

26 A. Matłacz, *TK: Limit trzydziestokrotności składek zostaje – ustawa niezgodna z konstytucją*, Prawo.pl 14.11.2018, <https://www.prawo.pl/kadry/zniesienie-limitu-trzydziestokrotnosci-skladek-zus-wyrok-tk,329294.html> (9.09.2021); porównaj wyrok TK z 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.

27 A. Cieślak-Wróblewska, J. Mikulski, *PiS wycofuje z Sejmu projekt ws. 30-krotności*, 19.11.2019, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/191119382-PILNE-PiS-wycofuje-z-Sejmu-30-krotnosc.html> (9.09.2021).

## Oczekiwania związków zawodowych wobec systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce

Postulaty ruchu związkowego dotyczące systemu zabezpieczeń społecznych wydają się powszechnie znane. W zakresie zabezpieczenia na starość odnoszą się przede wszystkim do utrzymania obecnego powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn). Związki zawodowe podkreślają, że moment osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego to chwila, w której każda osoba ze względu na własne i indywidualne preferencje powinna dokonać samodzielnego wyboru: dezaktywacji zawodowej lub pozostania w takiej czy innej formie na rynku pracy. Wskazują również, że indywidualne wybory mogą opierać się na różnorodnych preferencjach (np. chęć wsparcia członków rodziny), nie tylko tych związanych z wysokością świadczenia. Zaznaczają też, że podniesienie wieku emerytalnego jest nieadekwatne do liczby lat w zdrowiu, które przeżywa przeciętny Polak lub Polka<sup>28</sup>.

Drugi podstawowy obszar systemu, który wzbudza zainteresowanie związków, to wyrównanie pozapłacowych kosztów pracy w różnych formach zatrudnienia. Skróceniowo można to określić jako formę walki mającą na celu zniechęcenie do zawierania umów cywilnoprawnych oraz rozwoju samozatrudnienia na bazie niższych kosztów daniny publicznej. NSZZ „Solidarność” oczekuje wprowadzenia pełnej składki przy umowie zlecenia (a także umowie o dzieło) oraz kumulacji tytułów ubezpieczeniowych. Formułowane są wskazania dotyczące ograniczenia preferencyjnych zasad odprowadzania składki przez szczególne kategorie osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, w postaci np. ulgi na start.

Można wskazać i inne kwestie poruszane przez związki zawodowe: modyfikację zasad dotyczących emerytur pomostowych, wprowadzenie emerytur stażowych, wdrożenie zmian dotyczących konstrukcji dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, likwidację podmiotowych włączeń w zakresie obowiązku odprowadzania składki czy wprowadzenie zmian w zasadach wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego. Poniżej znajdują się uwagi odnoszące się do poszczególnych kwestii.

### Emerytury pomostowe

W czasie negocjowania regulacji dotyczącej emerytur pomostowych związki zawodowe oczekiwały znacznego poszerzenia listy uprawnionych do tego świadczenia, m.in. o wszystkich nauczycieli, kolejarzy, pracowników kapitanatów portów

<sup>28</sup> To fundamentalne przekonanie o potrzebie utrzymania obowiązującego obecnie powszechnego wieku emerytalnego widoczne jest np. w umowach programowych, które NSZZ „Solidarność” podpisała dwukrotnie z kandydatem na prezydenta RP Andrzejem Dudą.

i latarników, kierowców tirów, ochroniarzy wewnętrznych służb ochrony, wiele kategorii pracowników służby zdrowia mających kontakt z pacjentami, cywilną służbę zdrowia w służbach mundurowych czy o muzyków instrumentów dętych. Sprawa rozszerzenia kategorii pracowników pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie jest już obecnie artykułowana. Za to podnoszoną kwestią jest likwidacja zasady wygaszania emerytur pomostowych<sup>29</sup>. Zniesienie wygaszania emerytur pomostowych sprowadza się do likwidacji przesłanki ich nabycia w postaci reguły, że ma do niej prawo osoba, która pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze świadczyła przed 1 stycznia 1999 r. Jest to postulat bazujący na prostym założeniu, że nie zmniejsza się liczba miejsc pracy w szczególnych warunkach. Kiedy popatrzymy na plany wydatków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), to zauważymy, że wśród priorytetów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazuje się wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej<sup>30</sup>. W 2019 r. ten priorytet się powtarza (można tylko zauważyć, że w 2018 r. cele były trzy, a w 2019 r. było ich sześć)<sup>31</sup>. W 2020 r. kwestia ta znika z głównych celów Ministerstwa, zamiast tego pojawia się w priorytetach Rady Rynku Pracy<sup>32</sup>. Zgodnie z wiedzą autorki nie ma żadnego opracowania, które dotyczyłoby faktycznego wykorzystania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i ich wpływu na sytuację na rynku pracy osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Nie ma także żadnej prognozy (opracowanej na zlecenie władzy publicznej) dotyczącej sytuacji na rynku pracy osób, które w chwili obecnej wykonują pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze i nie będą prawa do emerytury pomostowej.

## Emerytury stażowe

Związki zawodowe oczekują wprowadzenia tzw. emerytur stażowych, pozwalających na uzyskanie emerytury ze względu na określoną liczbę lat składkowych (zróżnicowaną dla kobiet i mężczyzn). Kwestia ta była dwukrotnie przedmiotem umów programowych NSZZ „Solidarność” z kandydatem na prezydenta RP Andrzejem Dudą. Jedna z tych umów, tj. z 5 maja 2015 r., wskazywała, że A. Duda będzie prowadził politykę

29 Można przypomnieć, że prawo do emerytury pomostowej ma pracownik, który jednocześnie spełnia poniższe warunki: urodził się po 31 grudnia 1948 r.; co najmniej 15 lat wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze; ukończył 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni), a w niektórych przypadkach 50 i 55 lat; ma okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 dla mężczyzn; pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze świadczył przed 1 stycznia 1999 r. oraz po 31 grudnia 2008 r.; nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

30 <https://archiwum.mrips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/krajowy-fundusz-szkoleniowy/rok-2018/?serwis=1> (9.09.2021).

31 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/kfs-20191> (9.09.2021).

32 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/krajowy-fundusz-szkoleniowy> (9.09.2021).

zmierzającą do obniżenia wieku emerytalnego oraz powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy<sup>33</sup>.

W umowie programowej NSZZ „Solidarność” z 5 maja 2020 r. z kandydatem na prezydenta zapisano z kolei, że kandydat będzie prowadził politykę polegającą na kontynuacji reformy systemu emerytalnego z uwzględnieniem interesów pracowników o najdłuższym stażu pracy oraz przy zachowaniu prawa do emerytury w ustawowo określonym wieku – nie później niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Umowa programowa zawiera także odniesienie do woli kontynuowania programu trzynastej emerytury. Obecnie w Parlamencie znajdują się dwa projekty dotyczące wskazanej problematyki<sup>34</sup>. Można jednak przypuszczać, że jest niewielka szansa wprowadzenia rozwiązań postulowanych we wskazanych projektach.

## Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe

W XXIX uchwale programowej (przyjętej na zjeździe w Częstochowie w 2018 r.) NSZZ „Solidarność” podkreśla, że związek będzie postulował wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego dla samozatrudnionych. W ocenie NSZZ „Solidarność” badania pokazują, że wpływy ze składki na fundusz chorobowy osób podlegających dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (przede wszystkim osób samozatrudnionych) są niższe od otrzymywanych świadczeń ubezpieczeniowych. Dysproporcja ta wynika z selektywnej decyzji o odprowadzaniu składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe jedynie w razie planowanego macierzyństwa lub przewidywanej choroby. W ocenie związku w świetle zasady zawartej w Europejskim filarze praw socjalnych mówiącej o bezpieczeństwie socjalnym dla wszystkich oraz w kontekście wskazanej dysproporcji w wysokości wpłacanej składki i otrzymywanych świadczeń należy wprowadzić zasadę obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

## System wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego

W uchwale programowej NSZZ „Solidarność” wskazuje się, że związek będzie dążyć do wprowadzenia nowego systemu wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego. Jak zaznacza związek, obecny system opierający się na świadczeniach niepodlegających składce na ubezpieczenia społeczne (jakimi są diety i ryczałty) powoduje bardzo

33 NSZZ „Solidarność”, *Umowa i poparcie dla Andrzeja Dudy*, 5.05.2015, <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/kraj/item/10716-umowa-i-poparcie> (9.09.2021).

34 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 32, oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, druk sejmowy nr 247.

niskie zasiłki chorobowe kierowców oraz niskie świadczenia emerytalne i rentowe. Związek sprzeciwia się budowaniu konkurencyjności polskiej branży transportowej wyłącznie na bazie niskich kosztów pracy.

Przykład problemów struktury wynagradzania kierowców pokazuje całkowitą zapaść mechanizmów dialogu trójstronnego w Polsce. Formalnie działa Zespół Trójstronny ds. Transportu Drogowego. W praktyce jednak brakuje spotkań Zespołu i przejawów jakiegokolwiek formy działalności. Problematyka wynagradzania kierowców pojawiła się podczas obrad Zespołów Problemowych RDS, nie doprowadziło to jednak do żadnej konkluzji o nawet najbardziej wstępnej formie, jak wykonanie ekspertyzy określającej część środków, które kierowane byłyby do FUS, gdyby przyjęto nowe zasady wynagradzania kierowców transportu międzynarodowego.

## Likwidacja podmiotowych wyłączeń w odprowadzaniu składki

W omawianej uchwale programowej związek zwrócił również uwagę, że dotychczas funkcjonujące wyłączenie obowiązku odprowadzania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób uczących się do 26 roku życia zatrudnionych w oparciu na umowie zlecenia nie znajduje uzasadnienia. Organizacja związkowa podkreśla, że składka na ubezpieczenie emerytalne zaksięgowana na indywidualnym koncie w początkowym okresie aktywności zawodowej, ze względu na coroczną waloryzację, ma szczególnie wpływ na wysokość przyszłej emerytury. Tak więc obecnie obowiązująca regulacja prawna w sposób negatywny wpływa na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego i *de facto* prowadzi do dyskryminacji osób młodych. Regulacja ta także sprzyja zastępowaniu umów o pracę umowami zlecenia.

OPZZ wśród opracowanych 21 postulatów („#Czas na nowe otwarcie”) podkreśla konieczność wprowadzenia emerytur stażowych oraz likwidację wygasającego charakteru emerytur pomostowych. Wskazuje się także na potrzebę likwidacji „umów śmieciowych” i fałszywego samozatrudnienia, co pośrednio powiązane jest z oczekiwaniem wyższych wpływów do FUS<sup>35</sup>.

---

## Uwagi końcowe

Powyższe analizy pozwalają postawić tezę o niewielkim wpływie związków zawodowych na funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce. Jest to widoczne, w szczególności gdy odniesiemy się wyłącznie do okresu ostatniej dekady. Tezy tej bronią, moim zdaniem, następujące argumenty.

---

<sup>35</sup> Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, *21 Postulatów OPZZ*, 28.07.2020, <https://www.opzz.org.pl/informacje/21-postulatow-opzz> (9.09.2021).

Podstawowa rola związków zawodowych w systemie i ich uprawnienia wynikają z zapisów ustawy dotyczącej Rady Dialogu Społecznego (a w okresie wcześniejszym regulacji dotyczących Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych). Uprawnienia te sprowadzają się przede wszystkim do udziału w procesie ustalania wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Jak pokazały powyższe rozważania, działanie to ma charakter w dużej mierze symboliczny, gdyż nie dochodzi do wypracowania konsensusu pomiędzy partnerami społecznymi, tak więc *de facto* decyzje podejmuje władza publiczna. Dodatkowo, jak zostało pokazane w licznych przykładach (poprzez waloryzację kwotową, waloryzację mieszaną procentowo-kwotową), strona rządowa wychodzi poza formalne ramy ustalania wskaźnika waloryzacji. Powoduje to, że tak wśród społeczeństwa, jak wśród polityków wpływ partnerów społecznych na proces waloryzacji jest niemalże niezauważalny.

Związki zawodowe nie pełnią żadanej aktywnej roli w procesie dystrybucji świadczeń (mówiąc skrótowo, w Polsce nie mamy do czynienia z jakimkolwiek elementami systemu Genth), tak więc wypłata świadczeń związanych z ryzykiem starości, krótkotrwałej niezdolności do pracy czy ryzykiem bezrobocia nie jest elementem w jakimkolwiek stopniu wpływającym na pozyskiwanie nowych członków czy inne strategie związków<sup>36</sup>. Ten fakt pokazuje, że związki zawodowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS, pełnią w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego rolę reprezentanta ogółu świata pracy czy szerzej: ogółu społeczeństwa, a nie swoich członków. W ocenie piszącej można stwierdzić, że żadna z reprezentatywnych central związkowych nie miała i nie ma rozbudowanej strategii promowania negocjacji prowadzących do zawarcia PPE. Tak więc problematyka zabezpieczenia społecznego nie łączy się z klasyczną działalnością negocjacyjną związków zawodowych (reprezentacja członków).

Najbardziej spektakularnym przykładem wpływu związków zawodowych na system było zablokowanie stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, wprowadzonego przez Platformę Obywatelską (PO), sprawującą władzę w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL). Wydaje mi się, że wpływ związków na ten proces jest dość znacznie przeceniany. W 2012 r. rząd premiera Donalda Tuska podwyższył wiek emerytalny. Według ówczesnej regulacji mężczyźni mieli osiągnąć docelowy wiek emerytalny 67 lat w 2020 r., a kobiety 20 lat później – w 2040 r. Reforma rządu PO-PSL dała też możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę w wysokości 50 proc. pełnej kwoty, świadczenie to przysługiwało kobietom w wieku 62 lat mającym co najmniej 35 lat stażu ubezpieczeniowego oraz mężczyznom, którzy ukończyli 65 lat i mieli co najmniej 40 lat stażu ubezpieczeniowego. Alternatywą dla podniesienia i zrównania wieku emerytalnego byłoby radykalne i trwałe podniesienie składki emerytalnej, co wskazywała ówczesna strona rządowa. Według badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS)

36 System Genth (który obecnie wykorzystywany jest np. w Belgii) polega na tym, że związki zawodowe uczestniczą w wypłacie świadczeń związanych z różnymi ryzykami socjalnymi. Powoduje to między innymi to, że ich społeczna rozpoznawalność jest większa, co ułatwia np. rekrutację nowych członków.

z 2012 r. 79 proc. dorosłych Polaków było przeciwnych podniesieniu wieku emerytalnego mężczyzn do 67 lat, a 86 proc. nie popierało podwyższenia wieku emerytalnego kobiet do 67 lat<sup>37</sup>.

Jak wiadomo, partia, która wygrała wybory parlamentarne mające miejsce po podjęciu tej decyzji, wygrała je m.in. dzięki postulatowi przywrócenia dotychczasowego wieku emerytalnego. W ocenie piszącej głównym czynnikiem nie były jednak działania związków (w tym umowa programowa z NSZZ „Solidarność”), ale bardzo elementarne błędy Platformy Obywatelskiej przy wprowadzaniu podniesienia wieku (przede wszystkie związane z tempem wdrażania regulacji, brakiem pogłębionej dyskusji i ze złą komunikacją), co zostało w naturalny sposób wykorzystane w wyborach prezydenckich przez kontrkandydata (A. Dudę) czy w wyborach parlamentarnych – przez partie opozycyjne wobec PO.

Związki zawodowe mają pewien wpływ na pracownicze programy kapitałowe (PPK), nowy instrument systemu zabezpieczenia na starość. Reprezentatywne organizacje związkowe biorą udział w promocji PPK, co jest formą popularyzowania konieczności podejmowania dodatkowego oszczędzania na okres poprodukcyjny<sup>38</sup>. Równocześnie należy podkreślić oczywistą kwestię, że choć nie ma szczegółowych badań na temat przeciętnego wieku członków związków zawodowych, to znaczna ich część to osoby, których PPK *de facto* nie dotyczy<sup>39</sup>, bądź osoby, które w PPK będą odkładały środki przez relatywnie krótki czas. Oczywiście kampanie informacyjne związków trafiają także do osób młodszych i pracowników niebędących członkami związków zawodowych. Wydaje się jednak, że te nowe inicjatywy związków nie zmienią ogólnego obrazu sytuacji.

Wpływ związków zawodowych na zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych jest ograniczony. Wynika to m.in. z braku uzgadniania wspólnych postulatów i konfrontowania ich ze stroną rządową przez trzy reprezentatywne organizacje. W wielu kwestiach nie istnieje wspólne stanowisko związkowe (np. wyłączenie składki dla osób uczących się do 26 roku życia przy umowie zlecenia, ograniczenie/likwidacja dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego – są to kwestie, wobec których nie ma wspólnych stanowisk NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ). Postulaty związkowe, które są widoczne w mediach i ciąglej polemice z rządem, sprowadzają się do trzech kwestii:

- wprowadzenia emerytur stażowych,

37 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym czerwiec 2012 r.*, BS/77/2012, Warszawa 2012.

38 Art. 140 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2215) wskazuje, że 25 proc. z opłaty wstępnej i opłaty rocznej, o których mowa w art. 79 (są to środki wnoszone przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych, pracownicze towarzystwo emerytalne lub zakład ubezpieczeń na rzecz operatora portalu), może być przekazane przez operatora portalu na rzecz reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych z przeznaczeniem na działalność związaną z edukacją i promocją.

39 Osoby po 55 roku życia, a przed 70 muszą złożyć wniosek o objęcie ich PPK. Wydaje się, że w praktyce zainteresowanie PPK wśród pracowników 55+ będzie niewielkie z uwagi na stosunkowo niskie potencjalne korzyści, jakie osoby te będą mogły osiągnąć dzięki udziałowi w programie. Zbyt krótka jest bowiem w takich przypadkach perspektywa oszczędzania w PPK przed przejściem na emeryturę.

- likwidacji wygaszania emerytur pomostowych,
- gwarancji niezmienności powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn<sup>40</sup>.

Zainteresowanie związków zawodowych koncentruje się na elementach (co jest zrozumiałe i właściwe) zabezpieczenia społecznego, które bezpośrednio oddziałują na bieżący rynek pracy. Stąd też wynikają postulaty kompensaty zapłaconych kosztów pracy oraz zwiększenia obciążeń związanych ze składką dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Takie działania w sposób naturalny i skuteczny zmniejszyłyby częściowo presję pracodawców skłaniających pracowników do fałszywego samozatrudnienia lub fałszywego zatrudnienia cywilnoprawnego. W tym obszarze nie można wskazać na żaden postęp w ciągu ostatnich pięciu lat. Także wspólne przedsięwzięcia (NSZZ „Solidarność” i Federacji Przedsiębiorców Polskich) nie przynoszą rezultatów. Wskazane podmioty 5 kwietnia 2018 r. podpisały w związku z powyższym *Porozumienie w sprawie reform rynku pracy*<sup>41</sup>.

Analizę prowadzoną w niniejszym artykule mogą podsumować trzy uwagi. Po pierwsze wydaje się, że związki zawodowe będą modyfikowały pewne przyjmowane przez siebie założenia dotyczące zabezpieczenia emerytalnego na starość, w tym kwestie odnoszące się do procesu obniżania się stopy zastąpienia emerytur i towarzyszącej mu presji wywieranej na pracowników, aby traktowali wydłużenie aktywności zawodowej jako jedyną ścieżkę zapewnienia minimalnego zabezpieczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Proces ten rozpocznie się dopiero wówczas, gdy na emeryturę zaczną przechodzić roczniki bez zewidencjonowanego na koncie kapitału początkowego (można przyjąć wstępne założenie, że mężczyźni, którzy rozpoczęli aktywność zawodową około 2000 r. w wieku 23 lat, spowodują zmianę percepcji kwestii emerytalnych przez związki zawodowe nie wcześniej niż w 2030 r., ok. 5 lat wcześniej zaczną wpływać na tę kwestię kobiety. Kobiety nie

40 Oczywiście jest kwestią dyskusyjną, jakie postulaty zostały nagłośnione przez media, a jakie wynikają wyłącznie z analizy dokumentów programowych. Autorka ma świadomość, że trudno jest tu wskazać jednoznaczną przyczynę.

41 Federacja Przedsiębiorców Polskich, komunikat z 5.04.2018, [http://federacjaprzedsiębiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty\\_fpp&year=2018&month=4&id=101](http://federacjaprzedsiębiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty_fpp&year=2018&month=4&id=101) (9.09.2021). Postulowane działania wskazane w porozumieniu obejmują:

„1. Zabezpieczenie okresów składkowych dla osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian. 2. Uwolnienie pracodawców od ciężaru prowadzenia sporów dotyczących odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne za osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych w takim wymiarze, w jakim nastąpi naliczenie i zaksięgowanie składek na kontach tych osób oraz ustawowe zagwarantowanie zaniechania działań kontrolnych umów zleceń realizowanych w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian. 3. Ujednolicenie zasad podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu osób wykonujących pracę na podstawie umów agencyjnych, umów zlecenia, innych umów o świadczenie usług, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia z zasadami obowiązującymi w odniesieniu do umów o pracę – włącznie z zasadami kumulacji tytułów do ubezpieczenia oraz z uwzględnieniem maksymalnej podstawy naliczenia składek do wysokości 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia. 4. Wynagrodzenia osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia oraz innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia [,] powinny zostać „ubruttowane” – podniesione o kwotę dodatkowych składek płatnych po stronie ubezpieczonego, w celu ochrony jego wynagrodzenia netto. Ceny usług i robót zatrudniających ich wykonawców, w szczególności ceny w zamówieniach publicznych, powinny zostać zwaloryzowane o łączny wzrost kosztów pracy”.

stanowią jednak połowy członków związków zawodowych, więc to wcześniejsze oddziaływanie będzie słabe)<sup>42</sup>.

Po drugie większa liczba kampanii informacyjnych w zakresie edukacji finansowej obywateli może także pośrednio wpływać na postawy i oczekiwania członków związków zawodowych.

Po trzecie, w ocenie piszącej, wpływ związków zawodowych na sferę zabezpieczenia społecznego jest pokłosiem ogólnej siły ruchu związkowego. Może być ona bardzo uszczuplona w konsekwencji obecnej pandemii COVID-19, a co za tym idzie – niewykluczone, że wpływ ten ulegnie jeszcze dalszemu ograniczeniu.

---

42 Generalnie problematyka aktywności zawodowej po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego będzie coraz częściej przedmiotem zainteresowania ruchu związkowego. Obecnie zawodowa aktywność na emeryturze jest cały czas dość ograniczona. Zgodnie z badaniem CBOS przeprowadzonym w 2019 r. wśród respondentów po 60 roku życia 15 proc. z nich nadal jest aktywnych zawodowo w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy lub pracuje dorywczo.

Barbara Surdykowska  
Biuro Ekspertkie KK NSZZ „Solidarność”  
ORCID: 0000-0003-4569-1274

Tekst wyraża wyłącznie osobiste poglądy autorki  
i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ „Solidarność”.

## ŹRÓDŁA

- Adamski M., *Pracodawcy i związkowcy: odrzucić projekt PiS ws. 30-krotności ZUS*, „Rzeczpospolita” 18.11.2019, <https://www.rp.pl/ZUS/311189947-Pracodawcy-i-zwiazkowcy-odrzucic-projekt-PiS-ws-30-krotnosci-ZUS.html> (9.09.2021).
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Związki zawodowe w Polsce*, komunikat z badań nr 138/2019, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_138\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_138_19.PDF) (9.09.2021).
- Cieślak-Wróblewska A., Mikulski J., *PiS wycofuje z Sejmu projekt ws. 30-krotności*, 19.11.2019, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/191119382-PILNE-PiS-wycofuje-z-Sejmu-30-krotnosc.html> (9.09.2021).
- Czapiński J., Góra M., *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, [https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016\\_\\_swiadomosc-emerytalna.pdf](https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2020/02/analizy2016__swiadomosc-emerytalna.pdf) (9.09.2021).
- Federacja Przedsiębiorców Polskich, komunikat z 5.04.2018, [http://federacjapredsiębiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty\\_fpp&year=2018&month=4&id=101](http://federacjapredsiębiorcow.pl/?lang=pl&page=komunikaty_fpp&year=2018&month=4&id=101) (9.09.2021).
- Góral Z., *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej [w:] System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Kryszczuk M.D., Wenzel M., *Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania i zagrożenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 3 (41).

- Leśna-Wierszołowicz E., Świadomość emerytalna Polaków, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475.
- Matłacz A., *TK: Limit trzydziestokrotności składek zostaje – ustawa niezgodna z konstytucją*, Prawo.pl, 14.11.2018, <https://www.prawo.pl/kadry/zniesienie-limitu-trzydziestokrotnosci-skladek-zus-wyrok-tk,329294.html> (9.09.2021).
- Niedzielska B., *Legitymacja związków zawodowych i organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, nr 4.
- NSZZ „Solidarność”, *Umowa i poparcie dla Andrzeja Dudy*, 5.05.2015, <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/kraj/item/10716-umowa-i-poparcie> (9.09.2021).
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, *21 Postulatów OPZZ*, 28.07.2020, <https://www.opzz.org.pl/informacje/21-postulatow-opzz> (9.09.2021).
- Pisarczyk Ł., *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.
- Rada Dialogu Społecznego, *Prezydent RP nominował nowych członków Rady Dialogu Społecznego*, <https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/117-rada-dialogu-spolecznego> (9.09.2021).
- Roszewska K., *Stanowienie prawa do zabezpieczenia społecznego (na przykładzie niezdolności do pracy)*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 12.
- Rutecka-Góra J., *Świadomość Polaków dotycząca oszczędzania na starość – próba oceny oraz identyfikacji niezbędnych działań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2017, nr 38(3).
- Stelina J., *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9.
- Surdykowska B., *Inicjatywa w sprawie wynagrodzeń minimalnych: papierek lakmusowy woli rozwoju społecznego wymiaru integracji europejskiej*, „Monitor Prawa Pracy” 2021, nr 1.
- Świątkowski A.M., *Projekt kodeksu pracy. Kontrowersje wokół podstawowych definicji i założeń*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9.
- Tkaczyk E., *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 13.
- TNS Polska, *Sklonność Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę – mit czy rzeczywistość?*, 2016, <http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/03/Sklonnosc-doo-szczedzania-na-emeryture-2016-03-04.pdf> (9.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, <https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff8> (9.09.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2019–2023*, [https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja\\_FUS\\_2018.pdf/fa9a592e-4525-4e75-701f-ec5fc596dc82](https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2018.pdf/fa9a592e-4525-4e75-701f-ec5fc596dc82) (9.09.2021).
- Zubik M., *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11.

## Trade unions and the social insurance system in Poland

The article is an attempt to address the question of the influence of trade unions on the social insurance system. This influence is two-fold in nature: through the negotiated actions of trade unions (and here chiefly at the workplace level) for example negotiated workers retirement programmes, as well as their participation in three-way dialogue (at present by means of the structures operating within the Council for Social Dialogue) or the broaching of opinions regarding legal acts on the basis of trade union legislation.

The text also draws attention to trade union demands regarding the maintaining of the hitherto universal retirement age (and its differentiation with regard to sex), the introduction of amendments to these bases from which contribution payments are made to the Social Insurance Fund (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FUS) (and here the mandatory payment of the each social insurance contribution on the basis of the civil contracts) or equally the modification of regulations relating to so-called overlapping titles. The article also notes that within numerous areas (for example in relation to sickness insurance) it is difficult to point to clearly expressed trade union expectations and demands. It also appears the case that trade unions will modify certain principles adopted by them in relation to old age pensions and insurance cover only under the influence of the gradual fall in the rate of pensions hitherto paid and their replacement by the new and increasingly dominant form of pension, one paid without recourse to so-called initial capital.

The author evaluates the impact of trade unions on the social insurance system as being limited. In this evaluation the influence wielded by trade unions on social insurance as a sphere is a reflection of the general strength of the trade union movement *per se*. And this may be notably depleted as a result of the COVID-19 pandemic, and consequently it cannot be excluded that this impact will become increasingly limited.

**Key words:** three-way dialogue, social insurance, trade unions