



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 grudnia 2018 r.

Pozycja 76

## POSTANOWIENIE

z dnia 5 grudnia 2018 r.

Sygn. akt SK 25/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Julia Przyłębska  
Michał Warciński – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 grudnia 2018 r., skargi konstytucyjnej T.P. o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 982, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osoby częściowo niezdolne do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej, z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej nadanej 4 października 2016 r. T.P. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 982, ze zm.; dalej: u.r.s. lub ustawa o rencie socjalnej) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osoby częściowo niezdolne do pracy,

które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej, z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący od ukończenia 18 roku życia (od 2003 r.) pobierał rentę socjalną przyznaną na czas określony ze względu na całkowitą niezdolność do pracy, powstałą na skutek naruszenia sprawności organizmu, do którego doszło w dzieciństwie. Od 2009 r. skarżący świadczył pracę w zakładzie pracy chronionej. Decyzją z 2 czerwca 2014 r. ZUS odmówił skarżącemu prawa do renty socjalnej od 1 maja 2014 r., ponieważ komisja lekarska nie stwierdziła całkowitej niezdolności do pracy. Sąd Okręgowy w Siedlcach wyrokiem z 7 grudnia 2015 r. oddalił odwołanie skarżącego od decyzji organu rentowego. Sąd Apelacyjny wyrokiem z 10 marca 2016 r. oddalił apelację skarżącego; wyrok został doręczony skarżącemu 7 kwietnia 2016 r.

18 maja 2016 r. skarżący wniósł o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i złożenia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania go przed TK. Postanowieniem z 9 września 2016 r. Sąd Rejonowy w S. oddalił wniosek skarżącego (postanowienie zostało doręczone 14 września 2016 r.). 4 września 2016 r. skarżący udzielił pełnomocnictwa adwokatowi T.S. do sporządzenia i złożenia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania go przed TK w sprawie dotyczącej renty socjalnej.

1.2. Skarżący twierdzi, że art. 4 ust. 1 u.r.s. w zakresie, w jakim pozbawia prawa do renty socjalnej osoby częściowo niezdolnej do pracy, narusza art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, osoba, która stała się całkowicie niezdolna do pracy jeszcze przed ukończeniem 18 roku życia, pobierała rentę socjalną, a następnie została uznana za jedynie częściowo niezdolną do pracy, powinna mieć zagwarantowane zabezpieczenie społeczne. Aktualnie takie osoby są pozostawione bez realnej pomocy społecznej. W przekonaniu skarżącego, osoby, które uległy naruszeniu sprawności organizmu przed 18 rokiem życia, a więc przed możliwością rozpoczęcia pracy, powinny zachować prawo do renty socjalnej, choćby w ograniczonym zakresie, nawet jeżeli stały się jedynie częściowo niezdolne do pracy. Zdaniem skarżącego, kategoryzowanie podmiotów dokonane w art. 4 ust. 1 u.r.s. jest zbyt restrykcyjne i nieproporcjonalne, pozbawia bowiem grupę potencjalnie uprawnionych prawa do renty socjalnej. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli może nastąpić tylko w oparciu o kryterium uzasadnione z punktu widzenia treści i celu regulacji. W opinii skarżącego, sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa jest zrównanie sytuacji prawnej osób zdrowych z częściowo niezdolnymi do pracy.

W ocenie skarżącego, art. 4 ust. 1 u.r.s. w kwestionowanym zakresie narusza istotę konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zabezpieczenie społeczne to system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy przede wszystkim utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności. Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2018 r. r. przedstawił dwa alternatywne stanowiska Sejmu. Po pierwsze, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku; po drugie, że art. 4 ust. 1 u.r.s. w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu,

jest zgodny z art. 67 w związku z art. 2 (zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą ochrony praw nabytych) oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, skarga konstytucyjna nie spełnia wszystkich wymagań formalnych przewidzianych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

Przed wszystkim wątpliwości nasuwa to, czy została spełniona przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów. W myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK skarga konstytucyjna musi zawierać, prócz sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją, także uzasadnienie z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Tymczasem stawiane przez skarżącego zarzuty nie zostały ani precyzyjnie określone, ani tym bardziej uzasadnione. Skarżący pozostawił Trybunałowi przyporządkowanie poszczególnych argumentów wskazanym wzorcom kontroli, co oznacza, że przerzucił na Trybunał obowiązek przeprowadzenia dowodu niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu, przesądza to o konieczności umorzenia postępowania przed TK.

2.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że nadmierna ogólnikowość skargi nasuwa poważne trudności w odczytaniu intencji skarżącego. Według Marszałka, kwestionowany przepis należy ocenić z punktu widzenia jego zgodności z prawem do zabezpieczenia społecznego – art. 67 Konstytucji w związku z zasadami sprawiedliwości społecznej i ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz w związku z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

2.3. Marszałek Sejmu wskazał, że podstawowym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 67 Konstytucji, statuujący prawo do zabezpieczenia społecznego. Renta socjalna, którą reguluje kwestionowany przepis, jest objęta ochroną przewidzianą w art. 67 ust. 1 Konstytucji; jej przyznanie nie jest uwarunkowane przesłanką nieposiadania innych środków utrzymania. W myśl art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Daje to ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacji. Granice tej swobody wyznaczone są przez: 1) cel prawa do zabezpieczenia społecznego, 2) zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i wreszcie 3) zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, równości wobec prawa, zasady ochrony praw nabytych. Ograniczony charakter prawa do zabezpieczenia wynika z jego treści.

Zdaniem Marszałka Sejmu, skarżący jedynie dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 67 Konstytucji odwołał się także do zasady sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony praw nabytych z art. 2 Konstytucji oraz zasady równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu podkreślił, że skarżący zarzuca art. 4 ust. 1 u.r.s. naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego przez to, że osobę zdolną do pracy w ograniczonym zakresie pozbawia prawa do renty socjalnej i jednocześnie nie przyznaje jej innej, choćby częściowej, pomocy ze strony państwa.

Tymczasem wykształciły się trzy modelowe formy zabezpieczenia społecznego: 1) pomoc (opieka) społeczna, 2) ubezpieczenie społeczne oraz 3) zaopatrzenie społeczne. Renta socjalna jest postacią zabezpieczenia społecznego – jest finansowa z budżetu państwa na zasadzie solidaryzmu i charakteryzuje się powszechnością i jednolitością w zakresie poziomu świadczeń. Renta socjalna jest też świadczeniem subsydiarnym, które nie przysługuje w razie posiadania uprawnienia do świadczeń z innych systemów ubezpieczeń (art. 7 u.r.s.). Marszałek podkreślił, że renta socjalna przysługuje wyłącznie z uwagi na całkowitą niezdolność do pracy. Rentę przyznaje się bezterminowo, gdy całkowita niezdolność do pracy ma

charakter trwały lub na czas określony, jeśli niezdolność jest czasowa. Osoba uprawniona do renty okresowej nie może oczekiwać, że korzystanie z tego świadczenia będzie zapewnione także w okresie późniejszym.

W ocenie Marszałka Sejmu, zastosowanie w ustawie o rencie socjalnej kryterium całkowitej niezdolności do pracy wynika bezpośrednio z możliwości finansowych państwa. W myśl zasady solidaryzmu ciężar wspierania osób z różnych powodów potrzebujących pomocy państwa ponosi całe społeczeństwo. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga przy tym uwzględnienia nie tylko słusznych potrzeb jednostki, ale również wyważenia ich z dobrem ogółu. Przesłanka całkowitej niezdolności do pracy umożliwiająca ustalenie prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego lub pomocy socjalnej nie pojawia się wyłącznie w ustawie o rencie socjalnej; jest również obecna w ustawie o pomocy społecznej czy ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca różnicuje podmioty ze względu na przesłankę zdolności do podjęcia pracy, ale jest to kryterium podyktowane koniecznością wskazania osób najbardziej potrzebujących wsparcia ze strony państwa. Uzasadnieniem dla odmiennego traktowania osób niezdolnych do pracy w różnym stopniu jest równowaga budżetu państwa, z którego pochodzą środki na rentę socjalną. Zastosowane kryterium całkowitej niezdolności do pracy nie jest arbitralne ani nieproporcjonalne. Ocena całkowitej niezdolności do pracy dokonana czasowo może ulec zmianie ze względu na rozwój rynku pracy czy też postęp medyczny. Zdaniem Marszałka Sejmu, zasadne jest dążenie prawodawcy do udzielenia pomocy tylko tym osobom, które nie są w stanie własnym działaniem zapewnić sobie niezbędnych środków utrzymania. Marszałek Sejmu uznał więc, że art. 4 ust. 1 u.r.s. w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, jest zgodny z art. 67 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 18 maja 2018 r. przedstawił stanowisko, że wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074).

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych. Skarżący kwestionuje brak unormowania, które pozwoliłoby mu uzyskać prawo do renty socjalnej. Ustawa o rencie socjalnej w ogóle nie posługuje się pojęciem częściowej niezdolności do pracy. Zgodnie z art. 15 pkt 1 u.r.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.e.r.f.u.s. lub ustawa o emeryturach i rentach z FUS). W myśl art. 12 u.e.r.f.u.s. niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Naruszenie sprawności organizmu w zależności od stopnia naruszenia może powodować całkowitą albo częściową niezdolność do pracy. W odróżnieniu od osób całkowicie niezdolnych do pracy, które nie mogą wykonywać żadnej pracy w warunkach innych niż specjalnie stworzone, osoby częściowo niezdolne do pracy mają możliwość wykonywania pracy także w normalnych warunkach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie zachodzi zatem tożsamość lub daleko idące podobieństwo między adresatami ustawy o rencie socjalnej i osobami częściowo niezdolnymi do pracy. Obie grupy podmiotów są wprawdzie niezdolne do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, do którego doszło w dzieciństwie, ewentualnie w trakcie nauki lub

studiów. Różny jest jednak stopień niezdolności do pracy, a tym samym zakres i rodzaj niezbędnego wsparcia ze strony społeczeństwa. Dlatego też, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, podniesiony w skardze zarzut dotyczy zaniechania ustawodawczego, które jest poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

3.2. W opinii Prokuratora Generalnego, skarżący nie wykazał, aby istniał konstytucyjny nakaz uregulowania pominiętej kwestii nieprzyznania osobom częściowo niezdolnym do pracy nawet ułamkowego świadczenia renty socjalnej. W ocenie Prokuratora Generalnego, nakaz taki nie wynika z powołanego przez skarżącego art. 67 ust. 1 Konstytucji. Renta socjalna jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego. Osoba częściowo niezdolna do pracy może ubiegać się o inne świadczenia niepowiązane z wymaganiami płacenia składek, w szczególności przewidziane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

Ponadto, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, gdy osoba częściowo niezdolna do pracy, która pobierała uprzednio rentę socjalną, podejmie pracę, zyskuje możliwość nabycia prawa do świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, a więc renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (art. 62 ust. 2 u.e.r.f.u.s.). W przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy wymagany okres składkowy i nieskładkowy wynosi jedynie od 1 roku – jeżeli niezdolność powstała przed ukończeniem 20 lat – do 5 lat – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat (art. 58 ust. 1 u.e.r.f.u.s.).

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z pozostałych powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, a więc art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, nie można wywieść konstytucyjnego prawa podmiotowego do renty socjalnej. Tym samym nie można przyjąć, aby istniał konstytucyjny nakaz objęcia rentą socjalną także osób, które są częściowo niezdolne do pracy, a co za tym idzie poszerzenia zakresu art. 4 ust. 1 u.r.s.

3.4. W opinii Prokuratora Generalnego, brak jest również podstaw do uznania, że nieuwzględnienie w art. 4 ust. 1 u.r.s. osób częściowo niezdolnych do pracy było wynikiem niezamierzonego pominięcia ustawodawcy. Z uzasadnienia projektu ustawy o rencie socjalnej wynika, że świadczenie to ma odrębny charakter i zasady przyznawania, a przede wszystkim jest adresowane do określonej grupy osób, których całkowita niezdolność do pracy powstała w wieku uniemożliwiającym zatrudnienie, a co za tym idzie nabycie prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego (druk sejmowy nr 1391/IV kadencja, s. 26-27).

Prokurator Generalny podkreślił, że renta socjalna, ze względu na brak wymagania jakiegokolwiek stażu ubezpieczeniowego, przeznaczona jest wyłącznie dla osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, powstałego przed wejściem na rynek pracy. Brak prawa do renty socjalnej w odniesieniu do osób częściowo niezdolnych do pracy nie stanowi zatem pominięcia ustawodawczego, ale zaniechanie, które nie podlega kognicji Trybunału.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 4 października 2017 r. zawiadomił, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwróciła się w piśmie z 26 lipca 2018 r. do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, o której stanowi art. 65 ust. 1 otpTK, czy orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi, nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

5.1. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 3 sierpnia 2018 r. upoważnił Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do przedstawienia Trybunałowi wyżej wskazanej opinii.

5.2. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 27 września 2018 r. wyjaśniła, co następuje:

W sprawach o rentę socjalną lekarz orzecznik ustala albo całkowitą niezdolność do pracy albo jej brak, stąd też Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponuje danymi o liczbie osób jedynie częściowo niezdolnych do pracy.

Przyjmując prognozowany wskaźnik waloryzacji świadczeń od 1 marca 2019 r. na poziomie 103,26%, hipotetyczne przyznanie 10 tys. osób renty socjalnej z tytułu częściowej niezdolności do pracy spowodowałoby w skali rocznej zwiększenie wydatków o : 1) 95,2 mln zł – w przypadku wypłaty renty w wysokości najniższej renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, 2) 126,9 mln zł – w przypadku wypłaty renty w wysokości najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

Wskazane kwoty mogą być wielokrotnie wyższe, brak jest bowiem możliwości ustalenie liczby osób uprawnionych do renty socjalnej z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędne jest stwierdzenie, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących koniecznością umorzenia postępowania (por. zamiast wielu wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo TK). Jeżeli w sprawie występują co do tego wątpliwości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne jej rozpoznanie.

### 2. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej wniesionej 4 października 2016 r. T.P. (dalej: skarżący) zażądał orzeczenia niezgodności art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1340, ze zm.; dalej: u.r.s. lub ustawa o rencie socjalnej) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osoby częściowo niezdolne do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej, z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 Konstytucji.

W myśl art. 4 ust. 1 u.r.s. renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało: 1) przed ukończeniem 18 roku życia; 2) w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej – przed ukończeniem 25 roku życia; 3) w trakcie kształcenia w szkole doktorskiej.

Skarżący nie kwestionuje treści art. 4 ust. 1 u.r.s., ale brak regulacji przyznającej rentę socjalną, chociażby w ułamkowym zakresie, osobom, które są częściowo niezdolne do pracy.

W przekonaniu skarżącego, osoby, które uległy naruszeniu sprawności organizmu przed możliwością rozpoczęcia pracy, powinny zachować prawo do renty socjalnej, choćby w ograniczonym zakresie, nawet jeśli stały się jedynie częściowo niezdolne do pracy. Aktualnie są pozostawione bez takiej pomocy, a ich sytuacja prawna jest zrównana z osobami całkowicie zdolnymi do pracy.

W ocenie skarżącego, art. 4 ust. 1 u.r.s. w kwestionowanym zakresie narusza przede wszystkim istotę konstytucyjnego prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi art. 67 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

3.1. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne ustalenie, czy skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o których stanowi w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a sprecyzowane w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc przede wszystkim określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK). Kwestionowany przepis musi zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego.

Kolejnym, koniecznym warunkiem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób, zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Wreszcie, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Niniejsza skarga konstytucyjna budzi wątpliwości z punktu widzenia spełnienia przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. Marszałek Sejmu wskazuje na brak należytego sformułowania i uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu zaskarżenia z Konstytucją; natomiast Prokurator Generalny – na zakwestionowanie zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału.

3.2. Dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej pierwszorzędne znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy dotyczy ona pominięcia czy zaniechania ustawodawczego. Pozostałe wady formalne skargi konstytucyjnej, wobec niedopuszczalnego zarzutu zaniechania ustawodawczego, mają drugorzędne znaczenie.

W orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. „Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok z 6 listopada 2012 r.,

sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Pierwszym jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzając, że „odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok o sygn. SK 22/01). Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji.

Możliwość orzekania przez Trybunał o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyłączną kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle.



3.3. Brak unormowania w art. 4 ust. 1 u.r.s. prawa osób częściowo niezdolnych do pracy do choćby częściowej renty socjalnej jest zamierzonym i celowym działaniem ustawodawcy.

Zgodnie z ustawą o rencie socjalnej przysługuje ona wyłącznie osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed ukończeniem 18 roku życia, względnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, ale przed ukończeniem 25 roku życia. Renta socjalna ma charakter świadczenia szczególnego, finansowanego całkowicie z budżetu państwa, którego uzyskanie nie jest uzależnione od poprzedniej pracy, a co za tym idzie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i posiadania odpowiedniego, wymaganego okresu składkowego. Celem renty socjalnej jest bowiem zapewnienie zabezpieczenia społecznego osobom, które w okresie poprzedzającym podjęcie pierwszej pracy doznały naruszenia sprawności organizmu uniemożliwiającego podjęcie zatrudnienia. Renta socjalna jest świadczeniem z zakresu zabezpieczenia społecznego, przyznawanym na zasadzie solidaryzmu. Charakteryzuje się powszechnością i jednolitością w zakresie poziomu świadczeń. Renta socjalna jest także świadczeniem subsydiarnym, które nie przysługuje w razie posiadania uprawnienia do świadczeń z innych systemów ubezpieczeń (art. 7 u.r.s.).

Zgodnie z intencją ustawodawcy renta socjalna przysługuje wyłącznie z uwagi na całkowitą niezdolność do pracy (art. 4 u.r.s.). Rentę przyznaje się bezterminowo, gdy całkowita niezdolność do pracy ma charakter trwały lub na czas określony, jeśli niezdolność jest czasowa. Z uzasadnienia projektu ustawy o rencie socjalnej wynika, że jest ona skierowana do osób, które ze względu na całkowitą niesprawność organizmu powodującą niezdolność do pracy, nie są w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu: „Renta socjalna jest świadczeniem o charakterze obligatoryjnym, ciągłym i jej zadaniem jest kompensować brak możliwości nabycia uprawnień – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy powstałą przed wejściem na rynek pracy (zob. druk sejmowy nr 1391/IV kadencja, s. 26-27).

Także w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału renta socjalna postrzegana jest jako szczególne świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego, którego celem jest wyrównanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na całkowitą niezdolność do pracy, powstałą przed wejściem na rynek pracy (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Biorąc powyższe pod uwagę, nie ulega wątpliwości, że ustawodawca w sposób zamierzony nie uregulował w ustawie o rencie socjalnej kwestii przyznania chociażby częściowego świadczenia dla osób, które są częściowo niezdolne do pracy. Brak regulacji w tym zakresie w ustawie o rencie socjalnej nie jest więc pominięciem ale celowym zaniechaniem ustawodawcy. Renta socjalna, ze względu na przyjęty przez ustawodawcę kształt tego świadczenia, w sposób oczywisty przysługuje wyłącznie osobom całkowicie niezdolnym do pracy. Z tej też racji skarga konstytucyjna dotycząca zaniechania ustawodawczego jest niedopuszczalna. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem kognicji do orzekania w przedmiocie zaniechania ustawodawczego.

3.4. W sprawie nie występuje pominięcie ustawodawcze także dlatego, że materia, której nie uregulował ustawodawca w zaskarżonym przepisie nie jest identyczna jakościowo z materią w nim uregulowaną. Trudno, w kontekście konstytucyjnej zasady równości i utrwalonego orzecznictwa Trybunału, dotyczącego pominięcia ustawodawczego, przyjąć, że częściowa niezdolność do pracy jest tożsama jakościowo z całkowitą niezdolnością do pracy, a w konsekwencji – że w sprawie występuje pominięcie ustawodawcze; że ustawodawca sprzecznie z Konstytucją pominął regulację renty socjalnej, która powinna przysługiwać

w okolicznościach wskazanych przez skarżącego. Częściowa niezdolność do pracy nie jest całkowitym wyłączeniem możliwości samodzielnego zarobkowania i utrzymania się na poziomie co najmniej minimum egzystencji.

3.5. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynikają jakiegokolwiek prawa czy uprawnienia do świadczeń socjalnych o konkretnej, sprecyzowanej treści, formie czy zakresie, wreszcie – oznaczony sposób ich ustalania, zmiany czy waloryzowania. Roszczenia o świadczenia socjalne mają podstawę w regulujących je szczegółowo przepisach ustawy; to ustawa normuje rodzaj, formę, zakres i treść konkretnych praw zabezpieczenia społecznego (por. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 8/A/2002, poz. 82; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 20 listopada 2006 r., sygn. SK 66/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 152; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62). Dlatego nie można uznać, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz regulacji w ustawie żadanego w skardze roszczenia o rentę.

Nie zmienia powyższej konstatacji także to, że zgodnie z ugruntowaną opinią Trybunału art. 67 ust. 1 Konstytucji zawiera gwarancję regulacji niezbędnego minimum zabezpieczenia socjalnego, które stanowi zarazem o istocie prawa do tego zabezpieczenia. Powołany przepis co prawda nakłada na państwo obowiązek wobec osób w tym przepisie wymienionych zapewnienia minimum życiowego, a więc zaspokojenia ich podstawowych potrzeb egzystencjalnych (por. wyroki TK z: 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14). Niemniej obowiązek ten aktualizuje się w okolicznościach, które wskazują, że pomoc państwa w postaci zabezpieczenia społecznego dla osób niezdolnych do pracy jest niezbędna. Art. 67 ust. 1 Konstytucji oparty jest na założeniu, że państwo wykorzystuje instytucje zabezpieczenia społecznego wtedy, kiedy osoba niezdolna do pracy (podmiot prawa do zabezpieczenia) nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie stosownych warunków egzystencji, przynajmniej na poziomie minimalnym. Zasada solidaryzmu społecznego, która leży u podstaw regulacji art. 67 ust. 1 Konstytucji, musi harmonizować interes potrzebującej pomocy państwa jednostki z dobrem ogółu. Ponośzony przez inne podmioty koszt pomocy osobom niezdolnym do pracy, właśnie w imię solidaryzmu, jest o tyle usprawiedliwiony, o ile dotyczy zaspokojenia potrzeb o charakterze podstawowym, a nadto – których zaspokojenie w inny sposób napotyka trudne do przewyżnienia przeszkody. Częściowa niezdolność do pracy nie wyłącza całkowicie możliwości samodzielnego zarobkowania i utrzymania się na co najmniej minimalnym poziomie życia. Takie założenie przyjął ustawodawca, tworząc funkcjonujące obecnie instytucje zabezpieczenia społecznego dla osób dotkniętych częściową niezdolnością do pracy. Ustawodawca kształtuje formę, zakres i przesłanki przyznania ustawowego prawa do zabezpieczenia społecznego, biorąc pod uwagę specyfikę okoliczności wymagających uruchomienia prawnych instytucji zabezpieczenia społecznego. Zważywszy zatem na gwarancyjną funkcję art. 67 ust. 1 Konstytucji, żądanie skargi nie mogło być uwzględnione.

Trybunał Konstytucyjny postanowił więc umorzyć niniejsze postępowanie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.