



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 sierpnia 2016 r.

Pozycja 490

POSTANOWIENIE

z dnia 8 sierpnia 2016 r.

Sygn. akt Ts 392/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący i sprawozdawca
Stanisław Biernat
Zbigniew Jędrzejewski

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.D. w sprawie zgodności:

- 1) art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) z art. 24 w związku z art. 30, art. 30, art. 32 w związku z art. 2, a także art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 grudnia 2015 r. (data nadania) D.D. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.2015.748, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji; po drugie, art. 58 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 24 w związku z art. 30, art. 30, art. 32 w związku z art. 2, a także art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po trzecie, art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący, który w wyniku ciężkiego udaru mózgu stał się trwale niezdolny do pracy, zwrócił

się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przyznanie mu renty z tego tytułu. Decyzją z maja 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział we W. odmówił skarżącemu prawa do renty. Skarżący złożył od tej decyzji odwołanie, które oddalił Sąd Okręgowy w W. w styczniu 2014 r. Następnie Sąd Apelacyjny w W., wyrokiem z października 2014 r., oddalił apelację skarżącego wniesioną od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Orzeczenie to zostało doręczone skarżącemu 14 września 2015 r.

Skarżący zarzucił, że uregulowanie dotyczące warunków uzyskania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy jest wadliwe w dwóch aspektach. Po pierwsze, wskazał on, że zróżnicowanie długości okresu składkowego i nieskładkowego wymaganego do uzyskania renty w zależności od wieku osoby ubezpieczonej w momencie powstania niezdolności do pracy narusza art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. W jego przekonaniu takie zróżnicowanie prowadzi bowiem do odmiennego traktowania podmiotów należących do jednej kategorii – osób niezdolnych do pracy, niemogących samodzielnie zapewnić sobie warunków do egzystencji. Po drugie, sformułował on szereg zarzutów wobec art. 58 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który wymaga dodatkowo, aby pięcioletni okres składkowy i nieskładkowy, którego posiadanie jest warunkiem uzyskania prawa do renty przez ubezpieczonych mających więcej niż 30 lat, przypadał w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Zdaniem skarżącego taka regulacja niezasadnie różnicuje sytuację ubezpieczonych, którzy legitymują się wymaganym ustawą stażem pracy i przez odpowiedni okres opłacali składki na ubezpieczenie społeczne, w zależności od tego, na jaki okres przypada staż ich pracy. Prowadzi także do tego, że osoby, których staż pracy znacznie przekracza wymagane 5 lat (w wypadku skarżącego jest to ponad 10 lat), nie mogą uzyskać prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy tylko z powodu umiejscowienia okresu tego stażu w czasie. Według skarżącego takie rozwiązanie godzi w konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby lub inwalidztwa. Pozbawia bowiem osoby ubezpieczone możliwości uzyskania renty za względu na niesprawiedliwe i krzywdzące dla nich kryterium. Narusza ono także konstytucyjną zasadę ochrony pracy oraz godności człowieka.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 2016 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: nadesłanie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z maja 2013 r.; wskazanie, jakie konstytucyjne prawo podmiotowe lub konstytucyjna wolność zostały naruszone przez zaskarżony art. 57 ust. 1 pkt 2 i art. 58 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; uzasadnienie zarzutu niezgodności wymienionych przepisów ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub konstytucyjnym prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu; udokumentowanie daty doręczenia wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z października 2014 r.; a także nadesłanie pełnomocnictwa szczególnego do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Pismem z 28 stycznia 2016 r. pełnomocnik skarżącego odniósł się do powyższego zarządzenia. Przesłał wymienione w zarządzeniu dokumenty oraz wyjaśnił, że w jego przekonaniu art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza określone w art. 32 ust. 1 Konstytucji prawo do równego „kwalifikowania w prawie” i w traktowaniu podmiotów charakteryzujących się takimi samymi cechami prawnie relewantnymi oraz wynikające z art. 32 ust. 2 Konstytucji prawo człowieka i obywatela „do eliminowania z jego życia społecznego każdego negatywnego różnicowania jego sytuacji faktycznej lub prawnej w powiązaniu ze statuowanym przez art. 2 Konstytucji prawem sprawiedliwości społecznej w zakresie sprawiedliwości dystrybutywnej”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości to, że przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie nie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, a zarazem doprowadził do naruszenia wolności lub praw oznaczonych jako podstawa skargi konstytucyjnej. W związku z tym obowiązkiem skarżącego jest dołączenie do skargi konstytucyjnej orzeczenia, które odpowiada powyższej, złożonej kwalifikacji, tzn. zostało wydane na podstawie przepisów będących przedmiotem wniesionej skargi i prowadzi do niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Niespełnienie tego wymogu, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi, prowadzi do odmowy nadania jej dalszego biegu.

Z analizy skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie wynika, że skarga ta nie spełnia warunków nadania jej dalszego biegu.

2. W zakresie badania zgodności art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1, a także art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest ustalenie, że skarżący nie sformułował zarzutu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, których ochronie – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – służy skarga konstytucyjna.

Zakwestionowanym przepisom skarżący zarzuca jedynie niezgodność z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. Tymczasem, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, ani art. 32, ani art. 2 Konstytucji nie stanowią samodzielnego źródła konstytucyjnych wolności lub praw.

W postanowieniu w sprawie SK 10/01 Trybunał stwierdził, że wynikające z art. 32 Konstytucji prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sprawa SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Artykuł 32 Konstytucji można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy powiąże się go z treścią innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone przez regulację kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., sprawa Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i cytowane tam orzecznictwo).

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji Trybunał zauważa, że skarżący, oznaczwszy ten przepis jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji, powołał się przede wszystkim na zasadę sprawiedliwości społecznej. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał jednak, że tak sformułowany zarzut nie może być przedmiotem rozpoznania w procedurze skargowej. Zasada sprawiedliwości społecznej (podobnie jak

zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają bardziej szczegółowe zasady ustrojowe) nie ma bowiem charakteru konstytucyjnej wolności lub konstytucyjnego prawa podmiotowego, których naruszenie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z 26 czerwca 2002 r., sprawa SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 15 grudnia 2009 r., sprawa Ts 5/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 13, a także wyroki TK z 13 stycznia 2004 r., sprawa SK 10/03, OTK ZU nr 1A/2004, poz. 2 oraz 3 kwietnia 2006 r., sprawa SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie wykluczał co prawda *a limine* tego, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, ale podkreślał, że możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego, lub gdy skarżący wyprowadzi z tego przepisu konstytucyjne prawo podmiotowe, nieujęte w innych przepisach wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających prawa i wolności człowieka i obywatela (zob. np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sprawa SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40).

W rozpatrywanej sprawie skarżący nie określił żadnych praw lub wolności wywiedzionych bezpośrednio z treści art. 2 Konstytucji. Wskazana przez niego zasada sprawiedliwości społecznej co do zasady nie może być samodzielnym wzorcem kontroli przepisów zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Jednocześnie w niniejszej sprawie, w części skargi odnoszącej się do art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1, a także art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, skarżący powiązał zarzut naruszenia art. 2 wyłącznie z zarzutem naruszenia art. 32 Konstytucji. Nie wskazał więc, nawet po wezwaniu go do tego w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 2016 r., konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały – jego zdaniem – naruszone. Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w tym zakresie.

Jedynie na marginesie powyższego Trybunał Konstytucyjny zauważył, że kwestia zróżnicowania długości okresu składkowego i nieskładkowego wymaganego do uzyskania renty w zależności od wieku ubezpieczonego była przedmiotem analizy w sprawie SK 30/03 (wyrok z 7 września 2004 r., OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas m.in., że „ustawa ubezpieczeniowa zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej i powiązaną z nią zasadą równości wobec prawa stanowi, iż uprawnienie do renty inwalidzkiej z tytułu niezdolności do pracy oraz do emerytury zależy od posiadanego okresu objęcia ubezpieczeniem. Toteż im ubezpieczony jest starszy, tym dłuższy okres ubezpieczenia powinien posiadać, skoro dłuższy mógł być okres jego pracy zawodowej. Oznacza to, iż ustawodawca traktuje wszystkich ubezpieczonych jednakowo, różnicując ich w sposób adekwatny do wymagań zasady równości”. Ponadto podkreślił, że: „Renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego powiązaną z wymaganym okresem płacenia składek. Ustawodawca realizując określone, zagwarantowane w art. 67 Konstytucji, prawo do zabezpieczenia społecznego przewidział również w formie odrębnej ustawy warunki uzyskania pomocy społecznej, dla zapewnienia niezbędnych potrzeb życiowych osób, które znajdują się w określonej prawem sytuacji pozostając bez środków do egzystencji”. Tezy te zostały przedstawione w odniesieniu do nieco inaczej sformułowanych zarzutów (dotyczących niezgodności zakwestionowanej wówczas regulacji z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 67 Konstytucji). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zachowują one jednak swoją aktualność w rozpoznawanej sprawie i przesądzają o oczywistej bezzasadności zarzutów postawionych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wobec art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1, a także art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy

o emeryturach i rentach z FUS. Również ta okoliczność – na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK – uzasadnia odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu we wskazanym zakresie.

3. W zakresie badania zgodności art. 58 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 24 w związku z art. 30, art. 30, art. 32 w związku z art. 2, a także art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jej oczywista bezzasadność. Skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją regulacji przewidującej, że pięcioletni okres składkowy i nieskładkowy, którego posiadanie jest warunkiem uzyskania prawa do renty musi przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Regulacji tej zarzuca naruszenie: zasady ochrony pracy, godności człowieka, a także zasad równości i sprawiedliwości społecznej oraz prawa do zabezpieczenia społecznego.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w wyroku wydanym w sprawie SK 30/05 zaznaczył w szczególności, że gwarantowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji „prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej. Ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form. Czyniąc to w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego”. Podkreślał również, że prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest związane z systemem składek ubezpieczeniowych i odpowiednim okresem ubezpieczenia (zob. też wyrok TK z 7 maja 2014 r, sprawa K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

Wobec powyższego nie sposób przyjąć, że zakwestionowana regulacja kształtuje prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w sposób naruszający standardy konstytucyjne. Aby stwierdzić, że zarzut naruszenia Konstytucji jest uzasadniony, trzeba byłoby bowiem wykazać, że ustawodawca ukształtował prawo do renty w sposób nieracjonalny lub arbitralny. Jak natomiast wskazano wyżej – renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego, która jest ściśle związana z opłacaniem składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Jej ubezpieczeniowy charakter uzasadnia powiązanie uprawnienia do renty z faktem wykonywania pracy w okresie bezpośrednio poprzedzającym wystąpienie niezdolności do pracy oraz opłacania z tego tytułu odpowiednich składek. Renta ma bowiem służyć przynajmniej częściowemu zrekompensowaniu osobie, która wykonywała pracę, braku możliwości jej wykonywania (a co za tym idzie – uzyskiwania dochodów z tego tytułu) spowodowanego utratą zdolności do pracy. Wprowadzony przez ustawodawcę wymóg, aby pięcioletni okres składkowy i nieskładkowy, którego posiadanie jest warunkiem uzyskania prawa do renty, przypadał w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy, nie jest więc nieracjonalny z punktu widzenia celu tego świadczenia. Nie sposób również przyjąć, że w sposób arbitralny różnicuje on sytuację osób wykonujących pracę w różnych okresach. W sposób oczywisty nie znajduje więc uzasadnienia zarzut skarżącego, jakoby zakwestionowana regulacja naruszała zasadę ochrony pracy, godności człowieka, a także zasady równości i sprawiedliwości społecznej lub prawo do zabezpieczenia społecznego.

Okoliczność ta – na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK – uzasadnia odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 58 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z wskazanymi w skardze wzorcami kontroli.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.