



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 października 2019 r.

Pozycja 53

WYROK

z dnia 25 września 2019 r.

Sygn. akt SK 31/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Wojciech Sych
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 września 2019 r., skargi konstytucyjnej R.L. o zbadanie zgodności:

art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na fakt, iż wyklucza możliwość uzyskania płatności renty z tytułu niezdolności do pracy pomimo nabycia do niej uprawnień, stosownie do art. 100 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, również za okres sprzed złożenia wniosku o przyznanie świadczenia w sytuacji, gdy brak złożenia wniosku we wcześniejszym terminie spowodowany był okolicznościami niezależnymi od ubezpieczonego,

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 października 2019 r. w Dz. U. poz. 1915.

o r z e k a:

Art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 539, 730 i 752) w zakresie, w jakim – w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy został złożony przez ubezpieczonego w następstwie odmowy przyznania mu innego świadczenia, związanego z czasową niesprawnością organizmu, ze względu na ustaloną niezdolność do pracy uprawniającą do przyznania renty w trybie art. 57 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – termin początkowy wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy określa na miesiąc, w którym złożono wniosek o jej przyznanie, a nie na miesiąc, w którym złożono wniosek o przyznanie innego świadczenia, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto 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 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej z 30 sierpnia 2016 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 31 sierpnia 2016 r. (data nadania), R.L. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na fakt, iż wyklucza możliwość uzyskania płatności renty z tytułu niezdolności do pracy pomimo nabycia do niej uprawnień, stosownie do art. 100 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej, również za okres sprzed złożenia wniosku o przyznanie świadczenia w sytuacji, gdy brak złożenia wniosku w wcześniejszym terminie spowodowany był okolicznościami niezależnymi od ubezpieczonego.

1.1. Stan faktyczny poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej.

1.1.1. Skarżący, urodzony w 1950 r., jest z zawodu leśnikiem.

1.1.2. W okresie od 3 grudnia 2010 r. do 18 maja 2011 r. skarżący pobierał zasiłek chorobowy. Następnie wniósł on o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego na okres dwunastu miesięcy, tj. od 19 maja 2011 r. do 18 maja 2012 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w G. (dalej: organ rentowy) odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia, wobec czego skarżący odwołał się od decyzji odmownej do sądu ubezpieczeń społecznych.

W trakcie postępowania sądowego – w oparciu o opinię biegłego sądowego z zakresu kardiologii – ustalono, że skarżący po 18 maja 2011 r. był niezdolny do pracy przez okres

trzech lat. W tym stanie rzeczy Sąd Rejonowy w G. – VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 4 lutego 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie, uznawszy iż skarżącemu prawo do świadczenia rehabilitacyjnego nie przysługuje ze względu na trwałą niezdolność do pracy, stanowiącą przesłankę uzyskania prawa do renty. Wyrok ten uprawomocnił się 25 lutego 2014 r.

1.1.3. W tym samym czasie toczył się proces sądowy pomiędzy skarżącym a jego dawnym pracodawcą (Skarbem Państwa – Nadleśnictwem C.), którego przedmiotem było ustalenie daty rozwiązania stosunku pracy. Z uwagi na spór dotyczący możliwości uzyskania świadczenia rehabilitacyjnego, postępowanie zostało początkowo zawieszono.

Wyrokiem z 15 maja 2014 r. Sąd Rejonowy w G. – IV Wydział Pracy stwierdził, że stosunek pracy łączący skarżącego ze Skarbem Państwa – Nadleśnictwem C. został rozwiązany 19 sierpnia 2011 r.

1.1.4. Wobec wyroków sądu ubezpieczeń społecznych z 4 lutego 2014 r. oraz sądu pracy z 15 maja 2014 r. skarżący 6 czerwca 2014 r. złożył wniosek o przyznanie mu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy od 20 sierpnia 2011 r.

Decyzją z 15 września 2014 r. (nr [...]) organ rentowy odmówił przyznania skarżącemu prawa do renty, wskazując że komisja lekarska ZUS orzeczeniem z 29 sierpnia 2014 r. stwierdziła, iż skarżący jest trwale częściowo niezdolny do pracy od 3 października 2013 r., jednakże niezdolność do pracy powstała po upływie osiemnastu miesięcy od ustania okresów składkowych i nieskładkowych. Organ rentowy wskazał, że ostatnie ubezpieczenie skarżącego przed powstaniem niezdolności do pracy ustало 18 maja 2011 r.

Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, wnosząc o przyznanie mu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy od 20 sierpnia 2011 r.

Wyrokiem z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w G. – VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał skarżącemu prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy od 1 czerwca 2014 r. na stałe (punkt 1 sentencji); w pozostałej części odwołanie oddalił (punkt 2 sentencji); stwierdził, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (punkt 3 sentencji); zasądził od organu rentowego na rzecz skarżącego 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, oddalając wniosek o zasądzenie kosztów w pozostałym zakresie (punkt 4 sentencji). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że data, od której przysługiwać ma prawo do renty, została ustalona w oparciu o dyspozycję art. 129 w związku z art. 100 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej.

Apelację od powyższego wyroku wniósł skarżący, zaskarżając go w zakresie punktów 1 i 3 sentencji oraz wnosząc o jego zmianę poprzez przyznanie mu renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy od 20 sierpnia 2011 r. i zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z 10 czerwca 2016 r. (sygn. akt [...]) Sąd Apelacyjny w G. – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 3 i stwierdził odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (punkt 1 sentencji); oddalił apelację w pozostałym zakresie (punkt 2 sentencji); zasądził od organu rentowego na rzecz skarżącego 105 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania za drugą instancję (punkt 3 sentencji).

1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Skarżący wyjaśnił, że podejmował stosowne działania procesowe – w odpowiednim porządku – w oparciu o wskazówki lekarza. W pierwszej kolejności wystąpił o przyznanie mu świadczenia rehabilitacyjnego. Dopiero rozstrzygnięcie tej sprawy, w trakcie której biegli sądowi ustalili, że niezdolność do pracy ma charakter trwały, pozwoliło skarżącemu wystąpić z wnioskiem o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy, choć stan uzasadniający przy-

znanie renty istniał przed złożeniem wniosku. Skarżącemu renta została przyznana od 1 czerwca 2014 r., gdyż wniosek o jej przyznanie złożył 4 czerwca 2014 r., choć przesłanki otrzymania tego świadczenia spełnił już 20 sierpnia 2011 r.

Zdaniem skarżącego „[n]ie ulega wątpliwości, iż zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez wprowadzenie normy uzależniającej wypłatę świadczenia w zależności od daty złożenia wniosku o przyznanie tego świadczenia, z pominięciem ukonstytuowania możliwości wypłaty świadczenia również za okres sprzed złożenia wniosku o ile złożenie wniosku nastąpiło z powodu okoliczności, za które ubezpieczony nie ponosi odpowiedzialności”. Zasada ta oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od państwa poszanowania zasad systemowych, które gwarantują ochronę prawa obywatela, jak prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Z kolei naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżący upatruje „w przyjęciu, że o momencie, od którego można domagać się wypłaty świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego decyduje data złożenia wniosku, a nie data powstania inwalidztwa i wynikającej z niego niezdolności do pracy”. W ocenie skarżącego „Konstytucja w sposób jednoznaczny wiąże prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego z powstaniem niezdolności do pracy, a nie terminem złożenia wniosku. Ponadto delegacja zawarta w art. 67 [Konstytucji] odsyła tylko do ustawowego uregulowania formy i wysokości zabezpieczenia społecznego; nie zezwala ona zatem (...) ustawodawcy na ustalanie arbitralnie momentu, od którego powstaje prawo do zabezpieczenia, innego niż sam moment powstania inwalidztwa/niezdolności do pracy. Ograniczenie czasowe wypłaty świadczeń w relacji do momentu złożenia wniosku, a nie powstania inwalidztwa i wynikającej z niego niezdolności do pracy, zdaje się pozostawać w sprzeczności z istotą prawa przyznanego obywatelowi w art. 67 ust. 1 Konstytucji”. Z istoty ubezpieczenia społecznego wynika zatem, że świadczenie powinno zostać wypłacone wraz z momentem powstania uprawnienia, albowiem wypłacane jest ono z funduszu, na rzecz którego ubezpieczeni płacą składki.

Ponadto skarżący dostrzega sprzeczność z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustala konstytucyjne warunki ograniczania praw i wolności. Nie można bowiem wskazać „uzasadnienia dla uniemożliwienia uzyskania należnych świadczeń z datą wsteczną w przypadku, gdy późniejsze złożenie wniosku o przyznanie świadczenia rentowego nie było zawinione przez ubezpieczonego”.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2016 r. o sygn. Ts 181/16 (OTK ZU B/2016, poz. 532) skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2016 r. została ona zarejestrowana pod sygn. akt SK 31/16.

3. Pismem z 27 grudnia 2016 r. (znak: III.7060.923.2016.LN) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie z 13 marca 2017 r. (sygn. akt PK VIII TK 145.2016) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5. W piśmie z 25 maja 2017 r. (znak: BAS-WPTK-2708/16), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o orzeczenie, że art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Pismem z 12 czerwca 2018 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o przedstawienie przewidzianej w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

7. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działający z upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z 9 sierpnia 2018 r. (znak: DUS.I.071.2.2018.RM) w imieniu Rady Ministrów stwierdził, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej mogłoby wyrzucić skutek również w odniesieniu do innych świadczeń długoterminowych realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (takich jak: emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, świadczenia przedemerytalne czy renty socjalne) w przypadkach, gdy wniosek o świadczenie został zgłoszony w innym miesiącu (późniejszym) niż miesiąc, w którym nastąpiło spełnienie ustawowych warunków wymaganych do nabycia prawa do świadczenia.

Minister poinformował, że z posiadanych przez niego danych wynika, że w 2017 r. zarejestrowanych zostało (bez wniosków o świadczenia realizowane na podstawie umów międzynarodowych): 775 400 wniosków o emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 102 900 wniosków o rentę z tytułu niezdolności do pracy, 98 000 wniosków o rentę rodzinną, 19 600 wniosków o emeryturę pomostową, 6600 wniosków o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne oraz 28 800 wniosków o świadczenie przedemerytalne. Jednocześnie wyjaśnił, że brak jest danych odnośnie do liczby wniosków składanych w miesiącach przypadających po miesiącach spełnienia ustawowych warunków do świadczenia, co oznacza, iż „nie jest możliwe poczynienie – opartych o konkretne dane – założeń dla szacunków skutków finansowych uwzględnienia skargi konstytucyjnej”.

II

1. Zgodnie z art. 1 w związku z art. 23 pkt 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, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK) – z wyjątkiem art. 1-6 (które weszły w życie 20 grudnia 2016 r.) oraz art. 16-32 (które weszły w życie 1 stycznia 2018 r.). W myśl art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy (ust. 1), zaś czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają w mocy (ust. 2).

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego rozpatrywaną skargą konstytucyjną zastosowanie znajdują przepisy uotpTK.

2. Na rozprawę 25 września 2019 r. stawili się pełnomocnik skarżącego oraz umocowani przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania, którzy podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestie formalne.

1.1. Uwagi ogólne.

1.1.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych. Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”. Z kolei w wyroku z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności”.

1.1.2. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (por. np. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że składu

rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu sędziego Trybunału – wydanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) – albo postanowieniu Trybunału – wydanym na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), czy też obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK) – o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r., czy też obowiązującej uotpTK (por. np. wyroki TK z: 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51, 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35 oraz 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43, a także postanowienie TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82).

1.2. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia oraz częściowe umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa), zgodnie z którym świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem art. 129 ust. 2 tejże ustawy.

Prokurator Generalny oraz Marszałek Sejmu nie zakwestionowali prawidłowości zaskarżenia tego przepisu. Ponadto regulacja ta nie została też do tej pory zmieniona ani uchylona, w związku z czym za punkt odniesienia przy orzekaniu w niniejszej sprawie Trybunał przyjmuje brzmienie wskazanego przepisu z tekstu jednolitego powołanej ustawy, ogłoszonego w Dz. U. z 2018 r. poz. 1270.

1.2.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej (przytoczonym w komparycji niniejszego wyroku oraz punkcie 1 *ab initio* cz. I niniejszego uzasadnienia) skarżący określił zakres zaskarżenia art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej.

Prokurator Generalny nie zakwestionował określonego przez skarżącego zakresu zaskarżenia, natomiast Marszałek Sejmu uznał, iż wymaga on pewnej modyfikacji i przedmiotem kontroli konstytucyjności powinien być art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej „w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia”.

Wziąwszy pod uwagę treść zaskarżonego przepisu, a także uwzględnivszy stan faktyczny leżący u podstaw niniejszej sprawy, argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz stanowiska pozostałych uczestników postępowania, Trybunał uznaje, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej w zakresie, w jakim – w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy został złożony przez ubezpieczonego w następstwie odmowy przyznania mu innego świadczenia, związanego z czasową niesprawnością organizmu, ze względu na ustaloną niezdolność do pracy uprawniającą do przyznania renty w trybie art. 57 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej – termin początkowy wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy określa na miesiąc, w którym złożono wniosek o jej przyznanie, a nie na miesiąc, w którym złożono wniosek o przyznanie innego świadczenia.

1.2.3. Mając na uwadze powyższe oraz art. 67 ust. 1 uotpTK, Trybunał stwierdza, że postępowanie odnośnie do badania konstytucyjności art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej – w zakresie innym niż ustalono w poprzednim podpunkcie – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.3. Dopuszczalność badania konstytucyjności regulacji określającej termin początkowy wypłaty świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Stosownie do art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego leży – co do zasady – w gestii ustawodawcy zwykłego. Bezspornie w tych kategoriach mieści się również termin początkowy wypłaty świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego.

W wyroku z 6 października 2015 r. o sygn. SK 19/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 141) Trybunał Konstytucyjny dopuścił jednak kontrolę konstytucyjności regulacji ustawowej w wyżej wskazanym przedmiocie oraz orzekł, że „[a]rt. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693, 1240 i 1310) w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i nie mającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji”.

Trybunał w obecnym składzie uwzględnia okoliczność, iż przywołane wyżej orzeczenie zapadło w nieco innym kontekście normatywnym (skarga dotyczyła świadczenia w postaci zasiłku stałego, a jako wzorce kontroli powołano art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji). Problem konstytucyjny sformułowany w niniejszej sprawie dotyczy jednakże tożsamego elementu składającego się na prawo do zabezpieczenia społecznego, tj. terminu początkowego wypłaty świadczenia. Tym samym merytoryczne rozpoznanie sformułowanego przez skarżącego zagadnienia jest dopuszczalne.

1.4. Wzorce kontroli.

1.4.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej, powołał art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W swoich stanowiskach Prokurator Generalny oraz Marszałek Sejmu – odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet* – zwrócili uwagę, że z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżący w istocie konfrontuje zaskarżony przepis z zasadami wywodzonymi z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Jednocześnie opowiedzieli się oni za dopuszczalnością wydania wyroku w oparciu o wszystkie przywołane wzorce kontroli – w ujęciu holistycznym.

W świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, Trybunał musiał rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych przepisów ustawy zasadniczej.

1.4.2. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji jako wzorcem „głównym”.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi:

„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”.

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby – z jednej strony – uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej zaś – możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Niemniej jednak, określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca zwykły nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość (por. wyroki pełnego składu TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; zob. także zdanie odrębne sędziego TK Teresy Liszcz do postanowienia TK z 25 lipca 2013 r., sygn. Ts 199/10, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 300). Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą regulacyjną. O ile bowiem w odniesieniu do praw i wolności wyraźnie wymienionych w art. 81 Konstytucji ustalenie zawartości i treści poszczególnych praw jest pozostawione swobodzie ustawodawcy, o tyle w przypadku drugiej kategorii, treść praw w ich zasadniczych elementach oraz ich granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, choćby konkretyzacja czy sposób realizacji tych gwarancji uzależnione zostały od regulacji ustawowych (tak TK w wyroku z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy zaś z całą pewnością ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Istotą rozpatrywanej skargi konstytucyjnej jest ustalenie, czy wyłączenie możliwości wypłaty świadczenia w postaci renty z tytułu niezdolności do pracy za okres poprzedzający miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o to świadczenie, prowadzi do naruszenia (nieproporcjonalnego ograniczenia) prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo z naruszeniem istoty tego prawa.

W związku z powyższym – wzięwszy pod uwagę kontekst zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej oraz stan faktyczny poprzedzający jej wniesienie – Trybunał stwierdza, że skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 67 ust. 1 Konstytucji jako „główny” („podstawowy”) wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Co istotne, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za dopuszczalnością uczynienia art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81 oraz 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU A/2018, poz. 45).

1.4.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorcami „związkowymi”.

1.4.3.1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie sądowokonstytucyjnym przyjmuje się, że choć na gruncie art. 67 Konstytucji ustawodawca zwykły ma pewien margines swobody legislacyjnej, to jednak owa swoboda doznaje ograniczeń wskutek zakazu naruszania innych pryncypiów konstytucyjnych,

w tym zwłaszcza wywodzonych z art. 2 ustawy zasadniczej zasad: sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw nabytych (zob. np. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14 oraz 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13; por. także wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12).

1.4.3.2. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, że do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ma zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada bowiem istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (zob. w szczególności wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03; 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 oraz 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13).

1.4.3.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że dopuszczalne jest badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji jako „związkowymi” („pomocniczymi”) wzorcami kontroli w stosunku do art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej.

1.5. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w niniejszej sprawie dopuszczalna jest kontrola zgodności art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej w zakresie, w jakim – w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy został złożony przez ubezpieczonego w następstwie odmowy przyznania mu innego świadczenia, związanego z czasową niesprawnością organizmu, ze względu na ustaloną niezdolność do pracy uprawniającą do przyznania renty w trybie art. 57 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej – termin początkowy wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy określa na miesiąc, w którym złożono wniosek o jej przyznanie, a nie na miesiąc, w którym złożono wniosek o przyznanie innego świadczenia, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2. Kontekst normatywny.

2.1. Pojęcie „niezdolności do pracy” w ustawie emerytalno-rentowej.

2.1.1. Pojęcie „niezdolności do pracy” w ustawie emerytalno-rentowej zostało zdefiniowane przede wszystkim na potrzeby ustalenia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Zgodnie bowiem z art. 57 wspomnianej ustawy renta taka przysługuje ubezpieczonemu, który jest niezdolny do pracy, a ponadto ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy, zaś niezdolność do pracy powstała w okresach określonych w tej ustawie. Osobie spełniającej te warunki przysługuje renta stała, jeżeli niezdolność do pracy jest trwała, lub renta okresowa, jeżeli niezdolność do pracy ma taki właśnie charakter. Ponadto osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy, w stosunku do której orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, przysługuje renta szkoleniowa przyznawana na sześć miesięcy z możliwością wydłużenia tego okresu na czas niezbędny do przekwalifikowania zawodowego, nie dłużej niż o trzydzieści miesięcy.

Niezdolność do pracy lub niezdolność do samodzielnej egzystencji może również uprawniać do uzyskania innych świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalno-rentowej, takich jak renta rodzinna oraz dodatek pielęgnacyjny. Renta z tytułu niezdolności do pracy, jak sama jej nazwa wskazuje, przysługuje z uwagi na brak możliwości podjęcia pracy ze względu na stwierdzoną niezdolność do pracy, która może (choć nie musi) być połączona z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

2.1.2. Pojęcie „niezdolności do pracy” zostało zdefiniowane w art. 12 ustawy emerytalno-rentowej. Zgodnie z tym przepisem niezdolną do pracy w rozumieniu tej ustawy 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. Samo naruszenie sprawności organizmu nie jest zatem wystarczającą przesłanką orzeczenia niezdolności do pracy. Dodatkowo konieczne jest stwierdzenie, że z tego powodu dana osoba utraciła zdolność do pracy zarobkowej oraz nie rokuje odzyskania takiej zdolności po przekwalifikowaniu.

Ustawa emerytalno-rentowa wyróżnia dwa rodzaje niezdolności do pracy:

- całkowitą, tj. gdy nastąpiła utrata zdolności do wykonywania jakiejkolwiek pracy;
- częściową, tj. gdy nastąpiła w znacznym stopniu utrata zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

Podczas oceny stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy oraz rokowania co do odzyskania zdolności do pracy uwzględnia się stopień naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, a także możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy oraz celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne. Niezdolność do pracy jest orzekana – co do zasady – na pięć lat, chyba że według wiedzy medycznej nie ma rokowań odzyskania zdolności do pracy przed upływem tego okresu. W tym ostatnim wypadku niezdolność do pracy orzeka się na dłużej niż pięć lat. Jeżeli jednak osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy przez co najmniej ostatnie pięć lat poprzedzające dzień badania lekarskiego brakuje mniej niż pięć lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, w wypadku dalszego stwierdzenia niezdolności do pracy orzeka się niezdolność do pracy na okres do dnia osiągnięcia tego wieku. Szczegółowe zasady i tryb orzekania o niezdolności do pracy reguluje rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 273, poz. 2711, ze zm.). Z jego § 6 ust. 2 wynika, że osoba niezdolna do pracy legitymująca się orzeczeniem potwierdzającym tę niezdolność zawsze może zgłosić wniosek o przeprowadzenie badania w celu zmiany stopnia niezdolności do pracy. Stopniowalność niezdolności do pracy występuje w wypadku orzeczenia o częściowej niezdolności do pracy, zaś konsekwencją złożenia powyższego wniosku może być zarówno stwierdzenie całkowitej zdolności do pracy wnioskodawcy, jak również stwierdzenie zdolności do wykonywania pracy odpowiadającej kwalifikacjom zainteresowanego.

2.1.3. W razie stwierdzenia naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych orzeka się niezdolność do samodzielnej egzystencji. Niezdolność ta nie jest bezpośrednio powiązana z niezdolnością do pracy, gdyż dla jej ustalenia znaczenie ma jedynie stwierdzenie naruszenia sprawności organizmu w takim stopniu, że konieczna jest stała lub długotrwała opieka i pomoc innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Oczywiście jest zatem, że osoba niezdolna do samodzielnej egzystencji, która nie jest w stanie samodzielnie zaspokajać podstawowych potrzeb życiowych, tym bardziej jest niezdolna do pracy. Należy dodać, że zbieżność z tak rozumianym pojęciem niezdolności do samodzielnej egzystencji wykazuje art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilita-

cji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172). Ten przepis również „niezdolność do samodzielnej egzystencji” definiuje jako naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

2.1.4. Oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz ustalenia czasu jej powstania, przewidywanego okresu trwania, jej związku przyczynowego z określonymi okolicznościami, trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do samodzielnej egzystencji oraz celowości przekwalifikowania zawodowego dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej też: ZUS). Od tego orzeczenia osobie zainteresowanej przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS. Z kolei od orzeczenia komisji lekarskiej ZUS przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, które wnosi się za pośrednictwem jednostki terenowej ZUS.

2.1.5. Powyższa analiza przepisów prowadzi do wniosku, że w rozumieniu ustawy emerytalno-rentowej niezdolność do pracy ma charakter stopniowalny:

– po pierwsze – może ona przybrać postać częściowej niezdolności do pracy, polegającej na utracie w znacznym stopniu zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Osoba częściowo niezdolna do pracy zachowuje zatem zdolność do pracy, przy czym praca, którą mogłaby wykonywać, z reguły nie odpowiada poziomowi posiadanych przez nią kwalifikacji. Z tego powodu w stosunku do osoby niezdolnej do pracy w dotychczasowym zawodzie może zostać orzeczona celowość przekwalifikowania zawodowego i w związku z tym przyznana renta szkoleniowa (art. 60 ustawy emerytalno-rentowej). Osoba częściowo niezdolna do pracy może wystąpić o zmianę stopnia niezdolności do pracy;

– po drugie – niezdolność do pracy może przybrać postać całkowitej niezdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy, co oznacza, że dana osoba jest niezdolna do pracy nie tylko w dotychczasowym zawodzie, ale również w każdym innym;

– po trzecie – całkowita niezdolność do pracy może przybrać jeszcze bardziej zaawansowaną postać polegającą na jej połączeniu z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Osoba taka nie tylko nie może podjąć jakiegokolwiek pracy, ale dodatkowo nie jest w stanie samodzielnie zaspokajać podstawowych potrzeb życiowych i w tym zakresie wymaga stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby.

2.2. Orzekanie o niezdolności do pracy.

Procedura zmierzająca do wydania orzeczenia o niezdolności do pracy jest uruchamiana z reguły na wniosek osoby zainteresowanej starającej się o przyznanie świadczenia rentowego. Nie jest więc możliwe uruchomienie tego postępowania na wniosek innych podmiotów. Tylko w bardzo ograniczonym zakresie istnieje również możliwość wydania orzeczenia o niezdolności do pracy z urzędu, bez wniosku osoby zainteresowanej. Zgodnie bowiem z art. 107 ustawy emerytalno-rentowej prawo do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy oraz wysokość tych świadczeń ulega zmianie, jeżeli w wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na wniosek lub z urzędu, ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy, brak tej niezdolności lub jej ponowne powstanie. Z przepisu tego wynika, że jest możliwe dokonanie powyższych ustaleń w kwestii niezdolności do pracy w wyniku badania lekarskiego przeprowadzonego z urzędu, jednak dotyczy to osób, wobec których orzeczono już wcześniej niezdolność do pracy. Artykuł 107 ustawy emerytalno-rentowej stanowi bowiem o zmianie stopnia niezdolności do pracy, braku tej niezdolności lub jej ponownym powstaniu, zaś usytuowany jest w rozdziale 3 („Zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości”) działu VIII („Zasady ustalania świadczeń”). Tym samym z urzędu organy rentowe nie mogą na podstawie tego przepisu wszcząć postępowania zmierzającego do wydania orzeczenia o niezdolności do

pracy osobie, która takiego orzeczenia nigdy nie miała i nie ubiega się o jego wydanie. Podobnie z urzędu nie ma możliwości zainicjowania takiego postępowania Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy emerytalno-rentowej sprawuje nadzór nad wykonaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy. W ramach tego nadzoru ma on prawo przekazania sprawy do rozpatrzenia przez komisję lekarską ZUS, jeżeli w wyniku kontroli prawidłowości i jednolitości stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie ZUS stwierdzi on brak zgodności orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ZUS ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy. Ten środek nadzoru może zostać uruchomiony, jeśli osoba zainteresowana ubiegała się już o świadczenie rentowe i na potrzeby tego postępowania zostało wydane orzeczenie w sprawie jej zdolności do pracy.

2.3. Wnioskowy charakter renty z tytułu niezdolności do pracy.

Zgodnie z art. 116 ustawy emerytalno-rentowej ogólną zasadą w postępowaniu w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych jest to, że wszczyna się je na podstawie wniosku zainteresowanego ubezpieczonego; wyjątki od tej reguły mogą być zawarte w ustawie.

2.4. Zasady przyznawania i wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy (do 31 sierpnia 1997 r. – renty inwalidzkiej) w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych w ujęciu historycznym.

2.4.1. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 396, ze zm.; dalej: ustawa z 1933 r.) – pierwszy polski akt normatywny o charakterze generalnym w przedmiocie świadczeń społecznych – w art. 180 ust. 1 przewidywała, że prawo do renty inwalidzkiej powstaje z dniem powstania inwalidztwa, a dla osób, które nie osiągnęły wieku, przewidzianego w art. 154 ust. 3 (sześćdziesiąt pięć lub sześćdziesiąt lat) lub art. 170 tej ustawy (sześćdziesiąt dwa lub pięćdziesiąt siedem lat), a pobierają zasiłek chorobowy (domowy, szpitalny), z dniem utraty prawa do tego zasiłku. W myśl zaś art. 154 ust. 4 ustawy z 1933 r., jeżeli dnia powstania inwalidztwa nie dało się określić, za dzień ten przyjmowało się datę zgłoszenia roszczenia o rentę.

Stosownie do art. 184 ust. 1 ustawy z 1933 r. prawo do m.in. renty inwalidzkiej ustawało, gdy odpadł którykolwiek z warunków, wymaganych do przyznania świadczeń (pkt 1), ze śmiercią uprawnionego do świadczeń z zachowaniem tych uprawnień, jakie członkom pozostałej rodziny nadają przepisy ustawy z 1933 r. na wypadek jego śmierci (pkt 2) oraz przez przedawnienie (pkt 3), które wynosiło trzy lata od chwili, w której to prawo powstało (art. 184 ust. 2 ustawy z 1933 r.).

Jednocześnie ustawodawca dopuścił złożenie wniosku o przyznanie świadczenia po upływie terminu przedawnienia, gdy istniała przeszkoda do zgłoszenia roszczenia niezależna od osoby uprawnionej albo gdy w razie wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej uszkodzowany dopiero po upływie okresu przedawnienia stwierdził nowe objawy choroby lub inne okoliczności, pozostające w przyczynowym związku z wypadkiem lub chorobą zawodową i powodujące niezdolność do zarobkowania, albo też poważne pogorszenie stanu zdrowia lub niezdolności do zarobkowania (art. 185 ust. 1 ustawy z 1933 r.). W takiej sytuacji stosowny wniosek należało zgłosić w ciągu sześciu miesięcy po ustaniu przeszkody, albo po stwierdzeniu nowych objawów choroby lub innych wymienionych okoliczności (art. 185 ust. 2 ustawy z 1933 r.).

Ustawa z 1933 r. nie zawierała przepisu szczególnego odnośnie do terminu początkowego wypłaty świadczeń po złożeniu wniosku, w związku z czym renta inwalidzka była wypłacana – co do zasady – od dnia powstania okoliczności uprawniających do otrzymania tego świadczenia, z tym zastrzeżeniem, że ubezpieczony miał aż trzy lata na złożenie stosownego

wniosku do organu rentowego. Jedynie w sytuacji nieudowodnienia daty początkowej istnienia niezdolności do pracy renta była wypłacana dopiero od dnia złożenia wniosku przez ubezpieczonego.

2.4.2. Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116, ze zm.) w art. 15 (art. 14 – według nowej numeracji przyjętej w tekstach jednolitych opublikowanych w: Dz. U. z 1956 r. Nr 43, poz. 200 oraz Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97) stanowił, że prawo do świadczeń określonych w tym akcie normatywnym powstaje z dniem spełnienia się wszystkich warunków, wymaganych przez dekret do uzyskania tego prawa, jednakże prawo do renty inwalidzkiej powstawało z dniem utraty prawa do zasiłku chorobowego (ust. 1), a świadczenia wypłacało się od dnia powstania do nich prawa, jednak za okres nie dłuższy niż trzy miesiące wstecz od dnia zgłoszenia wniosku (ust. 2).

2.4.3. Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.) przewidywała, że prawo do świadczeń określonych w tym akcie normatywnym powstawało z dniem spełnienia się wszystkich warunków wymaganych przez ustawę do uzyskania tego prawa, jednakże prawo do renty inwalidzkiej powstawało z dniem ustania prawa do zasiłku chorobowego lub do wynagrodzenia przysługującego w okresie czasowej niezdolności do pracy (art. 64). Emeryturę lub rentę wraz z dodatkami wypłacało się zaś od dnia powstania prawa do tych świadczeń, jednakże za okres nie dłuższy niż trzy miesiące wstecz od dnia zgłoszenia wniosku (art. 75).

2.4.4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.) stanowiła, że prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia się wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, a jeżeli pracownik pobiera zasiłek chorobowy, prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku (art. 76). Świadczenia wypłacało się zaś poczynając od dnia powstania prawa do nich, jednak za okres nie dłuższy niż trzy miesiące kalendarzowe poprzedzające miesiąc, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 99).

2.4.5. Na mocy ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 100, poz. 461), z dniem 1 września 1997 r., renta inwalidzka została przekształcona w rentę z tytułu niezdolności do pracy.

2.4.6. Artykuł 100 obowiązującej obecnie ustawy emerytalno-rentowej stanowi, co następuje:

„1. Prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli ubezpieczony pobiera zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty szkoleniowej powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku, świadczenia lub wynagrodzenia.

3. Przepis ust. 2 nie ma zastosowania do emerytury, o której mowa w dziale II rozdział 1”.

Z kolei art. 129 ustawy emerytalno-rentowej przewiduje, że:

„1. Świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem ust. 2.

2. W razie zgłoszenia wniosku o rentę rodzinną w miesiącu przypadającym bezpośrednio po miesiącu, w którym nastąpiła śmierć ubezpieczonego, emeryta lub rencisty, rentę rodzinną wypłaca się od dnia śmierci, nie wcześniej jednak niż od dnia spełnienia warunków do renty przez uprawnionych członków rodziny”.

2.4.7. Z dokonanego przeglądu przepisów wynika, że w polskim prawie zabezpieczenia społecznego przyjęto kolejno trzy zasadnicze koncepcje wypłaty świadczeń:

– po pierwsze – w okresie od 1 stycznia 1934 r. do 30 czerwca 1954 r. – od dnia powstania prawa do świadczenia niezależnie od daty złożenia wniosku, z tym że (co do zasady) ubezpieczony ograniczony był trzyletnim terminem przedawnienia na złożenie wniosku; ograniczenie to miało jednak charakter względny;

– po drugie – w okresie od 1 lipca 1954 r. do 31 grudnia 1998 r. – od dnia powstania prawa do świadczenia, jednak za okres nie dłuższy niż trzy miesiące kalendarzowe poprzedzające miesiąc, w którym zgłoszono wniosek (wydano decyzję z urzędu);

– po trzecie – od 1 stycznia 1999 r. – od dnia powstania prawa do świadczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek (wydano decyzję z urzędu).

3. Konstytucyjne wytyczne względem systemu zabezpieczenia społecznego odnośnie do osób niezdolnych do pracy – w ujęciu historycznym.

3.1. Zagadnienie zabezpieczenia społecznego odnośnie do osób niezdolnych do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo było przedmiotem wypowiedzi ustrojodawcy już w okresie II Rzeczypospolitej.

W art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.), obowiązującym od 1 czerwca 1921 r. do 23 kwietnia 1935 r., postanowiono, co następuje:

„Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”.

W doktrynie przepis ten uznano wprawdzie za „prawo zasadnicze” (zob. J. Czerwiński, hasło „Ubezpieczenia społeczne”, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego*, t. 2, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 1048), jednakże interpretowano jego treść w ten sposób, że „obywatel ma prawo do ubezpieczenia społecznego na wypadek braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa, lecz państwo nie ma obowiązku ubezpieczenia, tylko jego unormowania”, a „[o]bjęcie całkowite lub częściowe kosztów tego ubezpieczenia zależy od uznania ustawodawcy” (tak Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1925, s. 154).

3.2. Zmiana podejścia ustrojodawcy do tego zagadnienia nastąpiła w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232, ze zm.). Jej art. 60, w okresie od 22 lipca 1952 r. do 13 lutego 1976 r., stanowił, że:

„1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy.

2. Coraz szerszemu urzeczywistnianiu tego prawa służą:

1) rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej,

2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urządzeń sanitarnych i podnoszenie stanu zdrowotnego miast i wsi, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania, coraz szersze udostępnianie bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia, opieka nad inwalidami”.

Na mocy art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29) przepis ten, oznaczony później jako art. 70 (według nowej numeracji przyjętej w tekście jednolitym opublikowanym w Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36), od 14 lutego 1976 r. miał następujące brzmienie:

„1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [od 31 grudnia 1989 r. – Rzeczypospolitej Polskiej] mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy.

2. Coraz pełniejszym urzeczywistnieniu tego prawa służą:

1) rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej,

2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia oraz podnoszenie poziomu zdrowotnego ludności, bezpłatna pomoc lekarska dla wszystkich ludzi pracy i ich rodzin, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroko rozwinięte zapobieganie chorobom i ich zwalczanie, opieka nad inwalidami,

3) rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, ośrodków zdrowia i urzędzeń sanitarnych”.

Co istotne, rzezonny artykuł nie został uchylony w okresie transformacji polityczno-ustrojowej 1989 r., a na mocy art. 77 *in fine* Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) utrzymano go w mocy aż do 16 października 1997 r.

Na gruncie przytoczonej wyżej regulacji Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że:

– na ustawodawcy zwykłym ciąży obowiązek takiego ukształtowania warunków nabywania, trwania i utraty prawa do zabezpieczenia społecznego, aby zapewnić do niego dostęp każdemu zasadniczo obywatelowi, który stał się inwalidą i ma określony (nawet minimalny) okres zatrudnienia. Ponadto regulacje przyjmowane przez parlament muszą uwzględniać także relewantne postanowienia wiążących Polskę umów międzynarodowych, w szczególności konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (orzeczenie pełnego składu z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r. poz. 6);

– stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania (orzeczenie pełnego składu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r. poz. 7).

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie przytoczone wypowiedzi orzecznicze – choć sformułowane na gruncie nieobowiązującej już ustawy zasadniczej – należy uznać za nadal aktualne przy rekonstrukcji znaczenia obecnego unormowania konstytucyjnego, zwłaszcza że w obecnym stanie konstytucyjnym znajdują one swoje „zakotwiczenie” – odpowiednio – w art. 67 ust. 1, art. 9 i art. 2 Konstytucji z 1997 r.

3.3. Obowiązująca od 17 października 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 67 ust. 1 (przytoczonym *in extenso* w punkcie 1.4.2 tej części niniejszego uzasadnienia) statuuje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, zastrzegając jednocześnie, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego leżą w gestii ustawodawcy zwykłego.

Na gruncie tego unormowania Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie sądowokonstytucyjnym jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy

ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyroki TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04 oraz 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17).

Z jednej strony w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ustawy zasadniczej, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12).

Z drugiej zaś – Trybunał Konstytucyjny uznaje, że swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w kształtowaniu tego prawa nie jest jednak nieograniczona. Trybunał wielokrotnie wskazywał bowiem, że regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego ustawodawca nie może abstrahować od założeń obowiązującego systemu ubezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa (zob. wyrok TK z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138 oraz powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie sądowokonstytucyjnym wskazuje się, że nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego to w istocie minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12). Rozumie się przez to konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb jednostki, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62). Innymi słowy – co zostało już wspomniane w punkcie 1.4.2 tej części niniejszego uzasadnienia – określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca zwykły nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość (por. wyroki pełnego składu TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12).

4. Prawnomiędzynarodowe wytyczne względem systemu zabezpieczenia społecznego odnośnie do osób niezdolnych do pracy.

W świetle zasady respektowania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz stanowiska wyrażonego w orzeczeniu pełnego składu TK z 30 listopada 1988 r. o sygn. K 1/88 ustawodawca zwykły zobowiązany jest do uwzględnienia postanowień relewantnych aktów prawa międzynarodowego przy stanowieniu prawa dotyczącego zabezpieczenia społecznego. W kontekście badanej regulacji ustawy emerytalno-rentowej będą to:

– art. 4 Konwencji (Nr 37) dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, przyjętej w Genewie dnia 29 czerwca 1933 r. (Dz. U. z 1949 r. Nr 31, poz. 227) oraz art. 4 Konwencji (Nr 38) dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, przyjętej w Genewie dnia 29 czerwca 1933 r. (Dz. U. z 1949 r. Nr 31, poz. 229) – oba o identycznej treści:

„1. Ubezpieczony będzie miał prawo do pensji inwalidzkiej, jeżeli dotknięty zostanie ogólną niezdolnością do zarobkowania, wskutek czego nie będzie w stanie osiągnąć swą pracą odpowiedniego wynagrodzenia.

2. Jednakże ustawodawstwa narodowe, które zapewniają ubezpieczonym leczenie i opiekę lekarską w czasie całego trwania inwalidztwa i które udzielają pensji w normalnej wysokości wdowom i sierotom po inwalidach, przy czym pensja dla wdowy udzielana jest bez względu na jej wiek i inwalidztwo, mogą przyznawać pensję inwalidzką tylko ubezpieczonemu, niezdolnemu do wykonywania pracy zarobkowej.

3. W systemach, ustanowionych specjalnie dla pracowników umysłowych, ubezpieczony będzie miał prawo do pensji, jeżeli dotknięty zostanie niezdolnością, wskutek której nie będzie w stanie osiągnąć swą pracą odpowiedniego zarobku w zawodzie, który zwykle wykonywał lub w zawodzie podobnym”;

– art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 – zał.), który stanowi, co następuje:

„Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”;

– art. 12 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), który stanowi, co następuje:

„W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego, Umawiające się Strony zobowiązują się:

1. ustanowić lub utrzymywać system zabezpieczenia społecznego;
2. utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego;
3. zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego;
4. podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:

a) równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych Umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach Umawiających się Stron, które mogłyby podjąć osoby chronione;

b) przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej z Umawiających się Stron”.

Przytoczone wyżej przepisy nakładają na Rzeczpospolitą Polską obowiązek utrzymania w porządku prawnym takich regulacji, które będą w pełni realizowały zasadę adekwatnej ochrony ubezpieczonego przed pozbawieniem go środków do egzystencji w razie utraty przezeń zdolności do samodzielnego zarobkowania. Tym samym oddziałują one na wykładnię zasad sprawiedliwości społecznej oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, które stanowiąc mogą uzupełniający punkt odniesienia dla oceny zgodności przepisów krajowego prawa dotyczącego zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena konstytucyjności badanej regulacji.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nałożenie na ustawodawcę w art. 67 ust. 1 Konstytucji obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego wskazania kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, iż w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów, jako całość, ma umożliwić obywatelowi niezdolnemu do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego lub pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, pełną realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Choć obowiązująca Konstytucja pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej (do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia założonej przez siebie polityki ekonomiczno-społecznej), to jednakże swoboda tego wyboru nie jest nieograniczona. Innymi słowy, decyzje ustawodawcy w tym obszarze wymagają m.in. rozległej wiedzy pozaprawnej, która nie przesądza jednoznacznie o jedynie słusznych i trafnych rozstrzygnięciach legislacyjnych. Niemniej jednak swoboda legislacyjna parlamentu ograniczona została wprost zakazem naruszania „istoty” (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji) prawa do zabezpieczenia społecznego, a także nakazem przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). To zaś oznacza, że Trybunał Konstytucyjny, który – co należy podkreślić – nie pełni roli „trzeciej izby parlamentu” (w sprawach dotyczących sfery zabezpieczenia społecznego powinien zachowywać się powściągliwie, wychodząc z założenia, iż ustawodawca działał z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie), ma jednak prawo interweniować w sytuacjach, w których badane regulacje prawne uchybiają określonym wartościom konstytucyjnym lub prawnomiędzynarodowym. „Odsyłający” do ustawodawstwa zwykłego charakter art. 67 obowiązującej Konstytucji nie może być bowiem interpretowany w sposób redukcjonistyczny, ścieśniający, który wypaczałby sens ustawy zasadniczej, jako najważniejszego prawa państwa (por. orzeczenie Zgromadzenia Ogólnego SN z 16 lutego 1924 r., sygn. akt Z.S. 69/23, Zb. Orz. Zgr. Ogóln. SN r. 1922, 1923, 1924 i 1925, cz. II, poz. 17). Oczywiście, zgodnie z art. 81 Konstytucji, pewnych praw określonych w rozdziale II Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie; ustrojodawca dokonał tu jednak ich taktywnego wyliczenia, gdyż chodzi o prawa wyłącznie wyrażone w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 Konstytucji. Tym samym nie można mówić o „osłabieniu” gwarancyjnego i prawnopodmiotowego charakteru art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej (por. wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52).

5.2. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych musi być rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby – z jednej strony – uwzględniane były istniejące potrzeby, z drugiej zaś – możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne – co należy podkreślić – podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. Z drugiej jednak strony „bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99). „Demokratycznemu ustawodawcy przysługuje [bowiem] znaczna swoboda oceny w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny balansowałyby wszystkie wskazane wyżej wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym. Regulacje ustawowe w tej materii tylko

wówczas mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy w sposób wyraźny nie uwzględniają one powyższych kryteriów, naruszając ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne. W pierwszym rzędzie należy tu wskazać na zasadę sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia:

- minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować;
- sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym przypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim przypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdej sytuacji zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności – co należy jeszcze raz podkreślić – zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady proporcjonalności, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

5.3. Dokonując oceny konstytucyjności art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej należy rozważyć, czy czyni on zadość zasadzie proporcjonalności. Zakres ingerencji w prawa obywatela wyznaczać powinien postulat proporcjonalności, który znajduje oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem stanowi istotny komponent zasad składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa (por. wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16). Choć zasadę proporcjonalności statuuje w sposób samodzielny art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, nie oznacza to jednak całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi pomiędzy zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z art. 2 Konstytucji lub zawartymi w nich *expressis verbis* zasadami, takimi jak – odpowiednio – zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do wymogów płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że konstytucyjna zasada proporcjonalności wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Przez środki zgodne z zasadą proporcjonalności należy rozumieć działania niezbędne, podejmowane przez prawodawcę, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych rozwiązań. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania (por. wyrok TK z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Badając konstytucyjność zaskarżonego przepisu w aspekcie zasady proporcjonalności konieczne jest poddanie ocenie trzech następujących kwestii:

- po pierwsze – czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane;

– po drugie – czy jest efektywne, tj. umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów;

– po trzecie – czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej.

Stwierdzenie uchybienia postulatowi proporcjonalności w zakresie, w jakim odnosi się on do ustawodawcy, który – stanowiąc przepisy dotyczące praw i wolności obywateli musi mieć na względzie zasadę sprawiedliwości społecznej – da podstawę do przyjęcia, że zaskarżona regulacja narusza Konstytucję.

Z przedłożonego przez Radę Ministrów projektu z 8 maja 1998 r. ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Sejm RP III kad., druk sejmowy nr 339) wynika, że już intencją projektodawcy było określenie jednolitego terminu początkowego wypłaty wszystkich świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy emerytalno-rentowej (projektowany art. 128 ust. 1). Choć w dość lakonicznym, ośmiostronicowym, uzasadnieniu do tego projektu nie przedstawiono żadnych motywów tłumaczących odstępnie od dotychczasowych zasad wypłaty świadczeń, a w szczególności renty z tytułu niezdolności do pracy, to z pewnością ujęcie problematyki wypłaty świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, niezależnie od ich rodzaju, w sposób zasadniczo jednolity dla wszystkich kategorii świadczeń, tj. od miesiąca, w którym ubezpieczony złożył wniosek o przyznanie odnośnego świadczenia, jest klarowna. Ubezpieczeni w systemie powszechnym mają bowiem świadomość, że przyznanie i wypłata właściwego świadczenia wymaga – oprócz spełnienia przez nich określonych prawem warunków – złożenia odpowiedniego wniosku. Z tych względów zaskarżone uregulowanie można uznać za spełniające postulat efektywności i niezbędności.

Jednak realizacja art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej może w niektórych przypadkach prowadzić do skutków godzących w istotę prawa gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawdopodobne są bowiem sytuacje, w których – jak w przypadku skarżącego – niezdolność do pracy (uprawniająca do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy) zostanie ujawniona w toku postępowania o przyznanie świadczenia związanego z czasową niemożnością wykonywania pracy (jak np. świadczenie rehabilitacyjne). Ubezpieczony, który – we własnym przeświadczeniu – jest czasowo niezdolny do pracy (wskutek choroby lub wypadku), a który dąży do uzyskania świadczenia na czas niezbędny – jego zdaniem – do przywrócenia ponownej sprawności organizmu, uznany zostaje jednak za niespełniającego przesłanki do przyznania takiego świadczenia z powodu wykrytej u niego całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, która – z kolei – stanowi podstawę do przyznania mu renty w trybie art. 57 ustawy emerytalno-rentowej. Zasady doświadczenia życiowego i racjonalności wskazują, że dopiero w takiej sytuacji ubezpieczony – dysponując miarodajną dlań informacją odnośnie do jego stanu zdrowia – składa wniosek o przyznanie mu renty z tytułu niezdolności do pracy. Niemniej jednak – w razie potwierdzenia przez organ rentowy lub sąd ubezpieczeń społecznych powstania niezdolności do pracy, uprawniającej do przyznania renty, już w czasie, gdy ubezpieczony ubiegał się o inne świadczenie – renta będzie wypłacana dopiero od miesiąca, w którym złożono wniosek o jej przyznanie. Tym samym ubezpieczony – mimo, że chronologicznie wcześniej uruchomił postępowanie przed organem rentowym, ale w sprawie dotyczącej innego świadczenia, które nie zostało mu przyznane właśnie z powodu wykrytej niezdolności do pracy – za cały okres poprzedzający złożenie przezeń wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy pozostaje bez środków do utrzymania.

Trybunał przypomina, że gwarantowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia z powodu choroby lub inwalidztwa (realizowane w ustawie emerytalno-rentowej pod postacią renty z tytułu niezdolności do pracy) jest przejawem nie tylko zasady solidaryzmu społecznego, ale również wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej zasady sprawiedliwości społecznej i wywodzonej z tego przepisu zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i sta-

nowionego przez nie prawa. Rzeczpospolita Polska – zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym – zobowiązała się bowiem wobec własnych obywateli do zapewnienia im gwarancji ubezpieczeniowych na wypadek utraty przez nich zdolności do pracy; jednocześnie na poziomie ustawowym – realizując delegację konstytucyjną – stworzone zostały ramy systemu ubezpieczeń społecznych, w których osoba wykonująca pracę podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Oznacza to, że po stronie ubezpieczonych – w razie utraty zdolności do pracy – istnieje roszczenie wobec państwa o udzielenie im stosownej pomocy materialnej w postaci odpowiednich świadczeń.

Zdaniem Trybunału wypłacane świadczenia nie tylko muszą – co oczywiste – pozostawać w adekwatnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed utratą zdolności do pracy, ale muszą też przede wszystkim zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego i chronić go od samego początku przed utratą środków do życia.

Przewidziane w kwestionowanym przepisie ograniczenia przy wypłacie świadczeń emerytalno-rentowych (w szczególności – renty z tytułu niezdolności do pracy) wynikają – z jednej strony – z ogólnej reguły przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych na wniosek ubezpieczonego, a z drugiej – z chęci zapobieżenia przez ustawodawcę „kapitalizacji” tych świadczeń (por.: W. Ostaszewski, [w:] *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013, s. 789; wyroki SN z 6 września 2011 r., sygn. akt I UK 85/11, Legalis oraz 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt III UK 10/15, Legalis).

Odnosnie do pierwszej przesłanki należy zwrócić szczególną uwagę, że w polskim powszechnym systemie zabezpieczenia emerytalno-rentowego uzyskanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy następuje wtedy, gdy ubezpieczony utraci zdolność do wykonywania pracy; natomiast uzyskanie prawa do emerytury następuje – co do zasady – wtedy, gdy ubezpieczony osiągnie przepisany prawem wiek uprawniający do przyznania świadczenia. O ile zatem w przypadku ubezpieczonych uprawnionych do emerytury istotnie o tym, czy chcą oni otrzymywać świadczenie emerytalne, decyduje ich wola po osiągnięciu stosownego wieku, o tyle w przypadku uprawnionych do renty decyduje wystąpienie (ujawnienie) niezdolności do pracy. W pierwszej sytuacji mamy zatem do czynienia z czynnikiem subiektywnym (wola ubezpieczonego), w drugiej zaś – czynnikiem obiektywnym (niezdolność do pracy). Innymi słowy, uzyskanie świadczenia emerytalnego jest uprawnieniem jednostki (tylko od niej samej zależy, czy chce pozostawać aktywna zawodowo), zaś uzyskanie świadczenia rentowego – prawem (to nie od woli jednostki, ale od obiektywnych przesłanek medycznych zależy, czy może ona świadczyć pracę).

Co do zaś drugiej przesłanki należy zauważyć, że świadczenie za okres wsteczny wypłacane jest zawsze w kwocie nominalnej, ustalonej we właściwej decyzji o jego przyznaniu, nawet w sytuacji, gdy decyzja ta została wydana w dużym odstępie czasu od dnia złożenia wniosku przez ubezpieczonego (np. po uwzględnieniu przez sąd ubezpieczeń społecznych odwołania ubezpieczonego od pierwotnej decyzji odmownej, ale bez stwierdzenia winy organu rentowego); jedynie w sytuacjach zawinionych przez organ rentowy wypłacane świadczenie „wsteczne” powiększone zostaje o odsetki ustawowe (por.: art. 118 ustawy emerytalno-rentowej; art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm., dalej: u.s.u.s.; rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 12, poz. 104). Tym samym nie można byłoby mówić o swoistej „kapitalizacji” renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyby była ona wypłacana za okres od dnia zaistnienia przesłanki niezdolności do pracy ubezpieczonego (nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie innego świadczenia związanego z czasową niezdolnością do pracy), a nie

– jak jest obecnie – od miesiąca, w którym ubezpieczony złożył właściwy wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy.

Na tle art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci terminu początkowego wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy jest nieproporcjonalnie duże w stosunku do osiągniętych efektów. W rzeczywistości bowiem ubezpieczony niezdolny do pracy zostaje całkowicie pozbawiony świadczeń z ubezpieczenia społecznego za pewien okres. Nie sposób przyjąć, że taka regulacja spełnia postulat proporcjonalności i nie narusza istoty prawa chronionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ubezpieczony pozbawiony zostaje świadczenia gwarantującego mu uzyskanie minimum życiowego. Oceny tej nie zmienia to, że zakres użytego w powołanym przepisie konstytucyjnym pojęcia „zabezpieczenie społeczne” obejmuje, obok ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Dla uzyskania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej konieczne jest spełnienie m.in. pewnych kryteriów dochodowych (zob. art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1507) i nie w każdym przypadku ubezpieczony pozbawiony świadczeń z ubezpieczenia społecznego – zwłaszcza w stanie faktycznym, jak w sprawie poprzedzającej wniesienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej – otrzyma odpowiednie wsparcie z pomocy społecznej. Możliwa jest więc sytuacja, w której ubezpieczony niezdolny do pracy pozbawiony zostanie całkowicie zabezpieczenia społecznego w okresie od uruchomienia postępowania przed organem rentowym o inne świadczenie (gdy był przekonany, że spełnia warunki do jego przyznania) do złożenia wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy (gdy uzyskał prawomocną odmowę przyznania innego świadczenia z powodu wykrytej niezdolności do pracy).

W związku z powyższym uregulowanie art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej nie czyni zadość postulatowi proporcjonalności i w tym zakresie jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Kontrolowany przepis oddziałuje bowiem na sferę konstytucyjnych praw podmiotowych obywateli, a więc dóbr bardzo wysoko umiejscowionych w hierarchii interesów, których realizacji ma sprzyjać system prawny. Na tej płaszczyźnie tym bardziej widoczne jest zachwianie właściwych relacji pomiędzy wartością poświęcaną (zapewnienie środków finansowych osobie pozbawionej zdolności do wykonywania pracy) i chronioną (jednolita zasada wypłaty świadczeń dla wszystkich ubezpieczonych w reżimie ustawy emerytalno-rentowej).

Złożenie wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy uruchamia procedurę przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. W orzeczeniu lekarskim, które stanowi podstawę do wydania dla ubezpieczonego ewentualnej decyzji o przyznaniu renty, wskazuje się datę ustania sprawności organizmu do kontynuowania pracy; w razie zaś postępowania odwoławczego przed sądem ubezpieczeń społecznych datę tę ustala sąd w oparciu o całokształt materiału dowodowego, w tym opinie biegłych z zakresu właściwych specjalności medycznych. Organ rentowy albo sąd ubezpieczeń społecznych przyjmuje z urzędu, że przesłanka niezdolności do pracy ziściła się na podstawie ustaleń dokonanych przez inny wyspecjalizowany podmiot (lekarz orzecznik albo biegły sądowy z zakresu określonego działu medycyny) w odrębnym „postępowaniu” i wyrażonych w orzeczeniu albo opinii sądowo-lekarskiej.

W ocenie Trybunału generalna zasada, wyprowadzona z dosłownego brzmienia skarżonego przepisu, że wypłatę świadczenia uruchamia dopiero wniosek o to świadczenie – bez możliwości wypłacenia świadczenia za okres wsteczny – powinna podlegać modyfikacji w sytuacjach ją uzasadniających, z racji relewantnych reguł konstytucyjnych i prawnomiedzynarodowych. W szczególności należy mieć na uwadze cel renty z tytułu niezdolności do pracy, którym jest zapewnienie środków utrzymania uprawnionym. Świadczenie to – co należy

szczególnie podkreślić – jest związane z ryzykiem wykonującego pracę, z którego wynagrodzenia odprowadzano stosowne składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

5.4. W tej sytuacji Trybunał stwierdza, iż art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej w zakresie, w jakim – w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy został złożony przez ubezpieczonego w następstwie odmowy przyznania mu innego świadczenia, związanego z czasową niesprawnością organizmu, ze względu na ustaloną niezdolność do pracy uprawniającą do przyznania renty w trybie art. 57 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej – termin początkowy wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy określa na miesiąc, w którym złożono wniosek o jej przyznanie, a nie na miesiąc, w którym złożono wniosek o przyznanie innego świadczenia, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

6. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

6.1. Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej przez art. 129 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej, a tylko wyeliminowanie zakresu tego przepisu, który został wskazany w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjny. Tym samym Zakład Ubezpieczeń Społecznych – przy określaniu terminu początkowego wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy – obowiązany będzie przyjąć miesiąc, w którym ubezpieczony złożył wniosek o przyznanie innego świadczenia, a został on załatwiony odmownie z uwagi na stwierdzoną u ubezpieczonego niezdolność do pracy, kwalifikującą do przyznania mu renty na zasadzie art. 57 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej.

Należy przy tym zauważyć, że nie ma przeciwwskazań, aby ustawodawca dokonał stosownej modyfikacji brzmienia art. 129 ustawy emerytalno-rentowej, która będzie uwzględniać wydany w niniejszej sprawie wyrok Trybunału.

6.2. Stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji niniejszy wyrok stanowi dla zainteresowanych podstawę do wznowienia postępowania w zakresie dotyczącym terminu początkowego wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy odpowiednio:

a) w trybie art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.), o ile renta została przyznana na podstawie wyroku sądu ubezpieczeń społecznych wydanego w następstwie odwołania ubezpieczonego od odmownej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (jak miało to miejsce w przypadku skarżącego) albo gdy przedmiotem odwołania uczyniono decyzję o przyznaniu renty w zakresie obejmującym termin początkowy wypłaty tego świadczenia,

b) w trybie art. 145a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 83a ust. 2 u.s.u.s. i art. 124 ustawy emerytalno-rentowej, o ile rentę przyznał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a ubezpieczony nie złożył od tej decyzji odwołania do sądu.

6.3. Osoby, które nie mają możliwości wznowienia postępowania w trybie administracyjnym – ze względu na postanowienie art. 146 § 1 k.p.a. – skorzystać będą mogły z instytucji powództwa odszkodowawczego, o którym mowa w art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16.

1. Trybunał Konstytucyjny jest organem uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności określonych aktów normatywnych i przepisów prawa z Konstytucją (zob. art. 188 pkt 1-3, art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji). W sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną rozpatruje zgodność z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (zob. art. 79 ust. 1 Konstytucji). W doktrynie podkreśla się, że skarga konstytucyjna nie może kierować się przeciwko zastosowaniu prawa, choćby skutkowało ono rażącym naruszeniem Konstytucji (zob. L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb 43).

Orzekając w sprawie o sygn. SK 31/16, Trybunał Konstytucyjny przekroczył granicę swojej kognicji poprzez:

po pierwsze – nieproporcjonalną ingerencję w swobodę kształtowania polityki związanej z systemem zabezpieczenia społecznego, co jest konstytucyjną domeną władzy wykonawczej;

po drugie – bezprawne wykreowanie normy prawnej, która choć pewnie słuszna z punktu widzenia interesów skarżącego, nie powinna być sformułowana w trybie kontroli konstytucyjności prawa. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a to upodabnia je do aktów prawotwórczych. Nie są jednak nimi i nie stanowią źródła prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Orzeczenia Trybunału wywołują jedynie – w szczególności wyroki o niekonstytucyjności – określone, widoczne zmiany w systemie prawnym. Dlatego Trybunał, respektując podstawowe zasady ustroju państwa, w tym zasadę podziału i równowagi władzy, nie może swymi orzeczeniami w sposób bezpośredni zastępować ustawodawcy w tworzeniu prawa, nawet wtedy gdy proponowana przez niego w wyroku norma wydaje się logiczna i słuszna z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. Na marginesie warto też dodać, że orzeczenia Trybunału nie są też orzeczeniami sądowymi, choć mają ich formę i wydawane są w trybie właściwym dla orzeczeń sądowych. Różnią się jednak od nich wyraźnie tym, że nie działają w ramach konkretnego stosunku między stronami (uczestnikami) postępowania, lecz zawierają treść skierowaną do nieoznaczonego kręgu adresatów (generalną). Przez eliminację norm naruszających porządek hierarchiczny wprowadzają zmianę w systemie prawnym, czym faktycznie kształtują nowy stan prawny (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 190, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb 54 i przywołana tam literatura).

2. Jak wspomniałem w zdaniu odrębnym w sprawie o sygn. P 18/17, celem zmian w Trybunale Konstytucyjnym dokonanych pod koniec 2015 r. było otwarcie tego organu na człowieka i jego prawa, i zagwarantowanie realizacji ważnych wartości konstytucyjnych takich jak dobro wspólne lub godność, o których dotychczas Trybunał wypowiadał się dość zachowawczo (zob. zdanie odrębne do postanowienia TK z 11 lipca 2019 r., sygn. P 18/17,

OTK ZU A/2019, poz. 50). Uwzględnianie w orzekaniu wskazanych wyżej wartości oraz praw jednostki musi się jednak mieścić w granicach kompetencji Trybunału. Podobnie jak inne organy władzy publicznej, Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa.

Podstawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest dbanie o hierarchiczną zgodność systemu prawa. Tylko spójny i niezawierający sprzeczności system prawny umożliwia kompleksową ochronę godności człowieka i jego praw w wymiarze generalno-abstrakcyjnym. To zaś wpływa na rozstrzygnięcia spraw indywidualnych.

Z tego względu kazuistyczny charakter sentencji wyroku Trybunału, zwłaszcza gdy dotyczy ona kształtowania uprawnień określonej grupy podmiotów, zawsze może budzić wątpliwość co do legalności zróżnicowania podmiotów podobnych. Jednocześnie mogą się pojawić problemy na etapie stosowania prawa po wyroku Trybunału, ze względu na to, że organy państwa, w tym sądy, w różny sposób mogą podejść do treści wynikającej z sentencji wyroku TK. Formułowanie sentencji na potrzeby orzekania w indywidualnej sprawie bez uwzględnienia kontekstu systemu prawa nie służy realizacji kompetencji Trybunału, a przede wszystkim nie chroni jednostki i jej praw w ujęciu systemowym.

3. Trybunał Konstytucyjny nie może pomijać tego, że orzeka o przepisach lub normach prawnych, gdyż taką rolę przypisał mu ustrojodawca. Ta konstytucyjna perspektywa musi być także uwzględniona w kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, a więc w ramach tzw. kontroli konkretnej. Konkretność kontroli dokonywanej przez TK nie polega na tym, że organ ten rozstrzyga spór w sprawach indywidualnych. Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej nie jest bowiem ani sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Nie realizuje też zadań ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 zdanie 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Z powyższych względów, w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny nie jest, ani nie może się stać kolejną instancją sądową. Skarga konstytucyjna nie jest zaś jednym z istniejących w polskim systemie prawnym nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczeń sądowych.

Organem instancyjnego postępowania sądowego nie czyni Trybunału także art. 190 ust. 4 Konstytucji, który mówi o skutkach niektórych orzeczeń TK („Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”).

Natomiast immanentną cechą Trybunału jest to, że jest on organem ostatniego słowa w sprawach konstytucyjności prawa. Dokonując oceny zgodności z Konstytucją (a szerzej: dokonując oceny hierarchicznej zgodności prawa) Trybunał nie może jednak działać w taki sposób, że *de facto* rozstrzyga indywidualną sprawę leżącą u źródła złożonej do Trybunału skargi konstytucyjnej czy pytania prawnego (a więc tym samym sprawuje rolę wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu konstytucyjnym). Analiza stanów faktycznych w procesie kontroli konstytucyjności prawa może być jedynie pomocna w rozpoznaniu, jak funkcjonuje dana norma w praktyce.

Podobnie ocena sposobu realizacji przez ustawodawcę zawartych w Konstytucji odeśłań nakazujących uregulowanie określonych spraw w ustawie, nie może sprowadzać się do tego, że Trybunał – nawet jeśli opiera się na zasadach słuszności – będzie wkraczał w realizację polityki państwa. Ocena taka jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy ustawa (albo jej część) narusza konstytucyjne wartości i po pierwsze, można sformułować niekonstytucyjną

regułę postępowania zawartą w ustawie, a po drugie, można ją odnieść do konstytucyjnych kryteriów (wzorców) w sposób niebudzący wątpliwości.

4. Powyżej wskazane założenia nie są realizowane przez wyrok w sprawie o sygn. SK 31/16, ponieważ:

po pierwsze, sentencja ma charakter prawotwórczy i jest sformułowana w sposób wykraczający poza konstytucyjne kompetencje Trybunału.

Tym wyrokiem Trybunał zastąpił ustawodawcę w kształtowaniu zasad wypłaty świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, a także zdecydował o kierunku polityki społecznej państwa. Nie uwzględnił przy tym charakteru danego świadczenia i tego, że jest ono przyznawane na wniosek danego podmiotu, a nie z mocy prawa każdemu, kto spełnia warunki uzyskania świadczenia, oraz tego, że sposób określenia terminu wypłaty świadczenia co do zasady pozostaje w gestii ustawodawcy. W rozpoznawanej przez TK sprawie nie zachodzi też analogia do kwestii, która była przedmiotem wyroku TK z 6 października 2015 r. o sygn. SK 19/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 141). W tamtej sprawie chodziło o określenie momentu powstania (ustalenia) prawa do świadczenia (tam: zasiłku stałego). W niniejszej sprawie problemem nie jest powstanie (ustalenie) prawa, bo to nie budzi wątpliwości skarżącego i pozostałych uczestników postępowania, ale moment określenia jego wypłaty;

po drugie, Trybunał nie odpowiedział w pełni na zarzut skarżącego, który wniósł o zbadanie innego zakresu normy niż ten, o którym Trybunał orzekł. Sentencja wyroku nie dotyczy normy będącej podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego;

po trzecie, właściwym problemem konstytucyjnym, który powinien być zbadany w sprawie jest pytanie, czy określenie momentu wypłaty świadczenia nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, narusza prawo do zabezpieczenia społecznego przez to, że wyklucza możliwość uzyskania płatności renty z tytułu niezdolności do pracy pomimo nabycia do niej uprawnień również za okres sprzed złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, w sytuacji gdy brak złożenia wniosku we wcześniejszym terminie spowodowany był okolicznościami niezależnymi od ubezpieczonego.

Analiza zgodności tak ujętej normy nie pozwala na wskazanie argumentów umożliwiających obalenie domniemania jej konstytucyjności. Przesądzenie momentu wypłaty świadczenia mieści się w ramach swobody ustawodawcy, która nie może być kontrolowana przez Trybunał, nawet jeśli budzi słuszne poczucie niesprawiedliwości;

po czwarte, kształt sentencji, który jest ściśle związany z sytuacją skarżącego powoduje, że Trybunał staje się pewnego rodzaju kolejną instancją w postępowaniu w indywidualnej sprawie, z tym że nie ma pewności, w jaki sposób zakresowo ujęty wyrok zostanie potraktowany przez sądy i inne organy stosujące prawo. Także ustawodawca, gdyby chciał zmienić prawo w tym zakresie, może ukształtować nowy przepis w sposób całkowicie odmienny od kierunku wytyczonego przez Trybunał w tym wyroku.

Reasumując, chciałbym podkreślić, że niewątpliwie działanie organów państwa w sprawie skarżącego było niesprawiedliwie, ale jednak legalne. Dlatego sprawa ta nigdy nie powinna trafić do Trybunału Konstytucyjnego. Jej rozstrzygnięcie powinno odbyć się na drodze poszukiwania sprawiedliwości przed sądem. Sąd nie tylko stosuje prawo, ale i świadczy sprawiedliwość i powinien stanąć na wysokości zadania, czyli dokonać stosownej konwersji (interpretacji) normy w postępowaniu zwykłym lub nadzwyczajnym, w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi. Z kolei Trybunał Konstytucyjny nie jest organem rozstrzygającym o konkretnym przypadku faktycznym, ale o hierarchicznej zgodności prawa. Ponieważ sądy nie zrealizowały swojego zadania, Trybunał stanął przed „diabelską alternatywą” tj. między wyborem, czy udzielić pomocy skarżącemu przez działanie poza zakresem swoich kompetencji, czy podejść formalnie do sprawy i utrwalić niesprawiedliwe rozstrzygnięcie.

Jako człowiek cieszę się że Trybunał pomógł skarżącemu, mimo że nastąpiło to poprzez odwrócenie dominandy kompetencyjnej i bezprawne wejście w rolę sądu powszechnego. Jako sędzia Trybunału zmuszony jednak jestem do złożenia tego zdania odrębnego i zasygnalizowania powstałej sytuacji, tym bardziej, że moje zachowanie nie wywołuje negatywnych skutków prawnych dla skarżącego *in concreto*. Dotyczy natomiast niewłaściwego procedowania Trybunału Konstytucyjnego, które w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego nie jest przypadkiem jednostkowym, i wskazuje na istnienie poważnego problemu systemowego.