



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Pozycja 42

## WYROK

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

Sygn. akt SK 75/19\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz  
Stanisław Piotrowicz  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 kwietnia 2023 r., skargi konstytucyjnej A.U. o zbadanie zgodności:

art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118) „w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczonemu, który jest zwolniony ze spełnienia warunku określonego w art. 57 ust. 2 cytowanej ustawy, pod warunkiem udowodnienia okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 wymienionej ustawy, pozbawiając możliwość uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy”, z art. 2, art. 31 ust. 3 *in fine*, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje uprawnienia do uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 kwietnia 2023 r. w Dz. U. poz. 801.

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym.

Decyzją z 25 kwietnia 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) odmówił skarżącemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, wskazując, że ubezpieczony został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy, jednak nie udowodnił wymaganego 30-letniego okresu składkowego oraz 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego w dziesięcioleciu przed zgłoszeniem wniosku i przed powstaniem niezdolności do pracy.

Wyrokiem z 2 października 2013 r. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie skarżącego od decyzji ZUS.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 2 grudnia 2014 r. zmienił zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji i decyzję organu rentowego oraz przyznał ubezpieczonemu prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy od 1 marca 2013 r. do 30 kwietnia 2015 r. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej przez organ rentowy Sąd Najwyższy wyrokiem z 5 kwietnia 2016 r. uchylił wskazany wyżej wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu. Sąd ten wyrokiem z 21 lipca 2016 r. oddalił apelację skarżącego z uwagi na to, że skarżący nie udowodnił wymaganych 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w dziesięcioleciu przed powstaniem niezdolności do pracy oraz nie spełnił warunku do przyznania renty jedynie na podstawie stwierdzenia całkowitej niezdolności do pracy oraz długiego stażu ubezpieczeniowego. Uzasadniając wyrok, Sąd Apelacyjny wskazał, że skarżący był wprawdzie całkowicie niezdolny do pracy, ale nie legitymował się 30-letnim okresem składkowym, gdyż łączny okres składkowy wynosił 11 lat, 11 miesięcy i 10 dni. Sąd Apelacyjny uznał, w świetle wykładni przedstawionej przez Sąd Najwyższy w wyroku wydanym w przedmiotowej sprawie, że „nie jest możliwe zastosowanie art. 10 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zaliczenie do okresu składkowego, o którym mowa w art. 58 ust. 4 tej ustawy, okres[u] ubezpieczenia społecznego rolników oraz okresu, za który wnioskodawca był zwolniony z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jako młody rolnik” (s. 7 wyroku).

W skardze konstytucyjnej z 17 stycznia 2017 r. skarżący wniósł „o stwierdzenie niezgodności art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 1998 Nr 162 poz. 1118) w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczonemu, który jest zwolniony ze spełnienia warunku określonego w art. 57 ust. 2 cytowanej ustawy, pod warunkiem udowodnienia okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 wymienionej ustawy, pozbawiając możliwości uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy – z art. 2, art. 31 ust. 3 *in fine*, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 1 skargi).

W ocenie skarżącego, art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ówcześnie: Dz. U. Nr 162, poz. 1118, obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.; dalej: u.e.r.) w sposób rażąco narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 8 Konstytucji. Uniemożliwia bowiem przyznanie „prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na podstawie art. 57 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, gdyż restryktywne brzmienie art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dopuszcza jedynie do uzyskania tego świadczenia przez tych ubezpieczonych, którzy wykazali odpowiedni staż okresu składkowego zawie-

rającego się w odesłaniu do art. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zaskarżony przepis w obowiązującym brzmieniu dyskryminuje możliwość ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy na podstawie art. 57 ust. 2 i art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach tych osób, które posiadają następujące okresy:

1) okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki,

2) przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia,

3) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” (s. 2 skargi).

W opinii skarżącego, zaskarżony art. 58 ust. 4 u.e.r. jest niezgodny z Konstytucją „w zakresie, w jakim przepis ten nie zawiera odesłania” do art. 10 ust. 1 i 2 u.e.r. W celu wyeliminowania powyższej niezgodności konieczne jest, jego zdaniem, doprecyzowanie zaskarżonego art. 58 ust. 4 u.e.r. przez nadanie następującego brzmienia: „Przepisu ust. 2 nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodnił okres składkowy, o którym mowa w art. 6 oraz w art. 10 wynoszącym co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy”.

Skarżący upatruje naruszenia art. 32 w związku z art. 67 Konstytucji w nierównym traktowaniu ubezpieczonych. Jego zdaniem, w obowiązującym systemie prawa ubezpieczeń społecznych również rolnicy podlegają ubezpieczeniu społecznemu i są zobowiązani opłacać składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. „Wobec powyższego zastosowanie art. 58 ust. 4 w związku z art. 6 i pominięciem art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS skutkuje dyskryminowaniem rolników, co jest niezgodne z Konstytucją” (s. 10 skargi). „Wskazany jako kontrolowana norma, art. 58 ust. 4 w sposób nieuzasadniony (...) pozbawia obywatela prawa do zabezpieczenia społecznego różnicując uprawnienia, poprzez wyłączenie obywateli, którzy w trakcie aktywności gospodarczej, zajmowali się rolnictwem” (s. 12 skargi). W ocenie skarżącego, „[b]ez znaczenia pozostaje fakt, iż w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje odrębny reżim ubezpieczenia dla rolników. FUS i KRUS razem tworzą system zabezpieczenia przewidziany w art. 67 Konstytucji RP, a przepisy [K]onstytucji nie rozróżniają tych grup społecznych (pracowników przedsiębiorców od rolników), ale odnoszą się do obywatela bez względu na jego rodzaj aktywności zawodowej, gospodarczej. Skarżący, jako rolnik, realizował zasadę wzajemności choć w ramach innego reżimu ubezpieczenia (KRUS, będący elementem zabezpieczenia społecznego realizowanego przez Państwo – powinien być spójny z reżimem wskazanym w FUS) i Państwo korzystało z jego środków realizując swój obowiązek konstytucyjny z art. 67, w ramach zasad socjalnych: solidarności ubezpieczonych, socjalnego zobowiązania państwa i powszechności. Nie można zatem takich ubezpieczonych jak [skarżący] wyłączyć z zakresu zagwarantowanego przez art. 67 Konstytucji RP prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci renty z tytułu niezdolności do pracy. W tym wypadku zasada wzajemności przy takim brzmieniu i interpretacji art. 58 ust. 4 ulega naruszeniu, bowiem nie uznaje się okresu opłacania składek jako rolnik i zrównanym z nim okresem zwolnienia jako młody rolnik, mimo uczestniczenia przez ubezpieczonego w budowaniu szeroko rozumianego funduszu Państwa przeznaczonego na realizację obowiązku z art. 67 Konstytucji RP. Jednocześnie narusza to zasadę równości” (s. 12 skargi).

Skarżący wskazał ponadto, że „ustawa ubezpieczeniowa zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej i powiązaną z nią zasadą równości wobec prawa stanowi, iż uprawnienie do renty z tytułu niezdolności do pracy (jak i do emerytury) zależy od posiadanego okresu objęcia ubezpieczeniem. Zatem, jeśli okresem składkowym w myśl art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest okres m.in. podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, to odesłanie do art. 10 tej ustawy powinno zostać zawarte w art. 58 ust. 4 cytowanej ustawy. (...) Niespełnienie ustawowych wymogów dotyczących ubezpieczenia wyklucza

skorzystanie ze świadczeń. Stanowi to o istocie instytucji ubezpieczenia i pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej ze względu na współzależność między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia. Kwestionowany zatem przez Skarżącego wymóg dotyczący okresu składkowego – art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, by był zgodny z art. 2 Konstytucji, powinien zostać dookreślony poprzez dodanie odesłania do art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS” (s. 12-13 skargi).

Z kolei zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji skarżący uzasadnia w następujący sposób: „Ustawa o emeryturach i rentach z FUS normalizując przesłanki przyznania prawa renty z tytułu niezdolności do pracy na zasadzie art. 57 ust. 2 i art. 58 ust. 4 wkracza brakiem odesłania do art. 10 tej ustawy w materię normowaną konstytucyjnie, pozbawiając możliwości uzupełnienia okresów składkowych wskazanych w art. 6 o okresy zawarte w art. 10. (Art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji). Należy również wskazać na zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego” (s. 11 skargi).

2. W piśmie z 2 grudnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 13 lipca 2020 r. stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. W jego ocenie, postępowanie podlega umorzeniu 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie odpowiadała bowiem wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie przedstawił argumentów przemawiających za tym, że przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności jest pominięcie prawodawcze, które podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a nie niepodlegające jego kontroli zaniechanie prawodawcze, choć określenie sposobu kontroli oraz analiza uzasadnienia skargi wskazywały, że skarżący uznał kwestionowaną regulację za niepełną. Skarżący nie odniósł się do wypracowanych w orzecznictwie Trybunału kryteriów umożliwiających odróżnienie pominięcia od zaniechania ustawodawczego, a także nie wskazał, że kwestionuje pominięcie prawodawcze i nie uprawdopodobnił konstytucyjnej konieczności uzupełnienia zaskarżonego przepisu we wskazany przez siebie sposób.

W ocenie Prokuratora Generalnego, skarżący nie wyjaśnił również sposobu naruszenia przysługujących mu praw podmiotowych wynikających z wzorców kontroli powołanych w skardze, nie powołał też adekwatnych argumentów, które mogą uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z tymi wzorcami. Analiza skargi nie pozwalała między innymi na stwierdzenie, czy zastrzeżenia wobec kwestionowanej regulacji dotyczą naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, czy odnoszą się do niezachowania określonych zasad konstytucyjnych przy ustawowym określaniu zakresu i formy realizacji tego prawa. Skarżący nie dokonał także analizy całokształtu regulacji określających status prawny podmiotów, które uznał za podobne, nie odniósł się również do występujących pomiędzy nimi różnic, a także nie podjął próby rozważenia tego, czy podmioty należące do porównywanych grup można uznać za podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny zauważył również, że „powołana w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zasada wzajemności nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli art. 58 ust. 4 u.e.r.f.u.s. w zaskarżonym zakresie dotyczącym – postulowanego przez Skarżącego – uwzględnienia składek opłacanych w przeszłości na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w odrębnym systemie rolniczym, jako przesłanki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z systemu powszechnego, w sytuacji, gdy ubezpieczony nie

spełnia ustawowo określonego warunku posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego 5 lat przypadających w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 u.e.r.f.u.s). Niska wysokość składek na rolnicze ubezpieczenie emerytalno-rentowe powodowała bowiem, że w okresie opłacania tych składek Skarżący jedynie w niewielkim zakresie współtworzył fundusz, z którego wypłacane są świadczenia” (s. 30 stanowiska).

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 lipca 2020 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wniósł o stwierdzenie, że art. 58 ust. 4 u.e.r. w zakresie, w jakim nie odsyła do art. 10 u.e.r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 *in fine* i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu, w sytuacji wypłaty świadczenia rentowego przez ZUS i niepodjęcia przez ZUS środków prawnych zmierzających do jego zwrotu, skarżący nie miał interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej. Nawet wyrok o niekonstytucyjności przepisów zakwestionowanych w skardze nie mógłby wpłynąć na jego sytuację faktyczną, ponieważ renta została skonsumowana za cały okres, na jaki została przyznana przez Sąd Apelacyjny. Nie można zatem uznać, że skarżący, który pobierał świadczenie na mocy prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego, został pozbawiony prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek inwalidztwa.

Zdaniem Sejmu, skarżący uznał, że zaskarżona regulacja jest niepełna, a zatem niekonstytucyjna. Tak sformułowany zarzut mógłby być rozpatrywany jedynie w kategorii zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym, że brak odesłania do art. 10 u.e.r. w konstrukcji zaskarżonego art. 58 ust. 4 u.e.r. jest działaniem intencjonalnym i racjonalnym, nie pomija żadnej grupy osób, które legitymują się okresem składkowym w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a także nie stanowi luki w prawie, nie może być, w ocenie Sejmu, analizowany w kontekście pominięcia ustawodawczego.

Sejm zaznaczył, że ustawodawca, wprowadzając zaskarżoną regulację, nie zawęził prawa do renty, a jej celem było poszerzenie podmiotowe zakresu prawa do świadczenia rentowego przez objęcie nim osób, które są niezdolne do pracy i legitymują się długim stażem składkowym w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Wskazał również, że ustawodawca posiada szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wyboru optymalnych rozwiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych, a wprowadzenie tak określonego wyjątku mieści się w kompetencji ustawodawcy. Sejm uznał również, że ubezpieczeni w systemie rolniczym i ubezpieczeni w systemie powszechnym nie są podmiotami podobnymi, ponieważ nie posiadają tej samej cechy relewantnej, a zatem okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu mogą być traktowane inaczej niż okresy podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu przy nabywaniu świadczeń z FUS.

## II

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) stanowi, że Trybunał Konstytucyjny może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym. TK rozpoznaje tu skargę, gdy:

- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją,
- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia (art. 92 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Formalnym warunkiem rozpoznania skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie u.o.t.p.TK).

Ustawodawca użył w art. 92 ust. 1 u.o.t.p.TK spójnika „lub” – funkтора alternatywy zwykłej – który w języku potocznym można wyrazić jako „co najmniej jedno z kilkorga”. Oznacza to, że po pierwsze, ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione równocześnie, a po wtóre, że spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na odstąpienie od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, które stanowią wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Zatem przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały spełnione.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### **1. Przedmiot zaskarżenia i problem konstytucyjny.**

W skardze konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ówcześnie: Dz. U. Nr 162, poz. 1118, obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.; dalej: u.e.r. lub ustawa o emeryturach i rentach z FUS) „w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczonemu, który jest zwolniony ze spełnienia warunku określonego w art. 57 ust. 2 cytowanej ustawy, pod warunkiem udowodnienia okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 wymienionej ustawy, pozbawiając możliwości uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy – z art. 2, art. 31 ust. 3 *in fine*, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 58 u.e.r. dotyczy jednego z warunków nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, a mianowicie posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego. Przepis ten brzmi następująco:

– „Warunek posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, w myśl art. 57 ust. 1 pkt 2, uważa się za spełniony, gdy ubezpieczony osiągnął okres składkowy i nieskładkowy wynoszący łącznie co najmniej:

- 1) 1 rok – jeżeli niezdolność do pracy powstała przed ukończeniem 20 lat;
- 2) 2 lata – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 20 do 22 lat;
- 3) 3 lata – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 22 do 25 lat;
- 4) 4 lata – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 25 do 30 lat;
- 5) 5 lat – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat” (ust. 1);

– „Okres, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, powinien przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy; do tego dziesięcioletniego okresu nie wlicza się okresów pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty rodzinnej oraz okresów pobierania świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego określonych w przepisach o świadczeniach rodzinnych lub zasiłku dla opiekuna określonego w przepisach o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe” (ust. 2);

– „Jeżeli ubezpieczony nie osiągnął okresu składkowego i nieskładkowego, o którym mowa w ust. 1, warunek posiadania wymaganego okresu uważa się za spełniony, gdy ubezpieczony został zgłoszony do ubezpieczenia przed ukończeniem 18 lat albo w ciągu 6 miesięcy po ukończeniu nauki w szkole ponadpodstawowej, ponadgimnazjalnej lub w szkole wyższej oraz do dnia powstania niezdolności do pracy miał, bez przerwy lub z przerwami nieprzekraczającymi 6 miesięcy, okresy składkowe i nieskładkowe” (ust. 3);

– „Przepisu ust. 2 nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodnił okres składkowy, o którym mowa w art. 6, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy” (ust. 4).

Skarżący nie uczynił przedmiotem zaskarżenia całej regulacji wyrażonej w art. 58 u.e.r. W istocie nie zakwestionował samego warunku posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego przy ubieganiu się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, ale zaskarżył tę część regulacji (art. 58 ust. 4 u.e.r.), która jego zdaniem „dyskryminuje możliwość ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy (...) [przez osoby], które posiadają następujące okresy [wskazane w art. 10 u.e.r.]:

1) okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki,

2) przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia,

3) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” (s. 2 skargi).

Skarżący zakwestionował zatem treść normatywną nieujęta w art. 58 ust. 4 u.e.r., a przedmiotem zarzutów uczynił brak możliwości uzupełnienia okresu składkowego, o którym mowa w tym przepisie, o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 u.e.r. W braku tego odesłania w treści art. 58 ust. 4 u.e.r. skarżący upatruje naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3 *in fine*, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 8 Konstytucji, a zatem domaga się uznania zaskarżonej regulacji za niepełną i tym samym niekonstytucyjną.

## 2. Zakres dopuszczalnego orzekania w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny na wstępie zauważył, dzieląc w tym zakresie stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, że skarżący nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 2 i art. 8 Konstytucji. Art. 8 Konstytucji został przez skarżącego wskazany w *petitum* skargi, natomiast w uzasadnieniu brak jest jakiegokolwiek odwołania do treści normatywnej tego przepisu. Adekwatnymi argumentami i dowodami nie został również poparty zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Skarżący w sposób lakoniczny powołał się wprawdzie na zasadę sprawiedliwości społecznej, nie wyjaśnił jednak, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanej regulacji z tym wzorcem. Za uzasadnienie zarzutu nie może także zostać uznane ogólne twierdzenie skarżącego, że „wymóg dotyczący okresu składkowego – art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, by był zgodny z art. 2 Konstytucji, powinien zostać dookreślony poprzez dodanie odesłania do art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS” (s. 13 skargi). Postępowanie w tym zakresie podlegało zatem umorzeniu 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analiza skargi wskazywała ponadto, że choć w *petitum* skarżący powołał art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli, to z uzasadnienia skargi wynikało, że naruszenie wynikających z tych przepisów odpowiednio zasady równości, a także zakazu naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych skarżący powiązał z naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 Konstytucji, który – jako jedyny spośród wskazanych wzorców kontroli – statuuje prawo o charakterze podmiotowym.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, „że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości wymaga zatem precyzyjnego wskazania kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz określenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi podmiotami, a co za tym idzie czy zachodzi podobieństwo, które stanowi przesłankę stosowania zasady równości. Jednocześnie, w wypadku zarzutu naruszenia zasady równości konieczne jest wykazanie, że podmioty podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, a takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione w świetle zasad, norm i wartości konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU A/2019, poz. 38). Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 Konstytucji, to jest nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej osób całkowicie niezdolnych do pracy w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, skarżący nie przedstawił argumentacji pozwalającej na uprawdopodobnienie, że w świetle zaskarżonego art. 58 ust. 4 u.e.r. ubezpieczeni posiadający okres składkowy, o którym mowa w art. 6 u.e.r., wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny są podmiotami podobnymi do osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, którzy we wskazanym okresie legitymowali się okresem składkowym, o którym mowa w art. 10 u.e.r. Skarżący, co trafnie zauważył również Prokurator Generalny w swoim stanowisku, nie dokonał analizy całokształtu regulacji w zakresie statusu prawnego podmiotów, które uznał za podobne, nie odniósł się do występujących między nimi różnic, a nadto nie ustalił kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania podmiotów, które jego zdaniem, są podmiotami podobnymi, posiadającymi wspólną cechę relewantną. Trybunał przypomniał przy tym, że „reżim ubezpieczenia społecznego rolników jest inny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Może zatem posiadać inne cechy i w odmienny sposób regulować uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Systemy te są uregulowane w odrębnych aktach normatywnych. Różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych. Taka zależność nie zachodzi w systemie ubezpieczeń rolniczych. (...) Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadza system emerytalno-rentowy odrębny od systemu powszechnego, regulowanego obecnie ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym statusy podmiotów należących [do] różnych systemów ubezpieczeń społecznych nie mogą być porównywane” (wyrok z 13 grudnia 2007 r.,



sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157). W tym zakresie postępowanie zostało zatem umorzono na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Istotą żądania skarżącego jest uznanie zakwestionowanej regulacji za niepełną i tym samym niekonstytucyjną. W takich wypadkach powstaje wątpliwość, czy przedmiot zaskarżenia w ogóle podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a więc czy nie zachodzi w sprawie tzw. zaniechanie ustawodawcze. Odsyłając w tym miejscu do bogatego orzecznictwa trybunalskiego w przedmiocie zaniechań ustawodawczych (zob. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119, postanowienia z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90), a także dorobku doktryny (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397 i n.), można ograniczyć się do stwierdzenia, że występuje ono wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. Innymi słowy, w wypadku zaniechań ustawodawczych mamy do czynienia z brakiem regulacji, który to brak uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, ze względu na przypisaną mu rolę tzw. negatywnego prawodawcy. Kontrola hierarchiczna normy prawnej nie jest możliwa w takim wypadku, gdyż normy takiej po prostu nie ma.

Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, natomiast może, a nawet ma obowiązek zbadać, czy w zaskarżonej regulacji nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (zob. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21). Jeśli uzna, że brak pewnych elementów składowych normy prawnej narusza standard ustanowiony przez normy wyższego rzędu, wówczas orzeka o niekonstytucyjności tej normy, wydając tzw. wyrok zakresowy. Będzie to wówczas tzw. pominięcie prawodawcze, które zachodzi m.in. wtedy, gdy z przepisów prawnych znajdujących się w wydanym przez prawodawcę akcie prawnym, wynika norma prawna, która nie zawiera jakichś obowiązkowych elementów składowych. Jak wynika z uzasadnienia wyroku o sygn. K 21/11 „[z] przypadkiem pominięcia (...) mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relevantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania. (...) [P]ominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84, 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54)”.

Może jednak zdarzyć się i tak, że ukształtowana przez ustawodawcę regulacja prawna nie narusza norm wyższego rzędu, a zarzucony przez skarżącego brak jakichś elementów składowych badanych norm nie odbiera regulacji waloru konstytucyjności. Trybunał w takim wypadku wielokrotnie orzekał o zgodności takich zaskarżonych przepisów z ustawą zasadniczą (zob. m.in. wyrok o sygn. K 17/09 oraz wyrok z 16 kwietnia 2015 r., sygn. SK 66/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 47).

Jeśli chodzi o niniejszą sprawę, to w zaskarżonym art. 58 ust. 4 u.e.r. ustawodawca unormował kwestię zwolnienia z obowiązku spełnienia jednego z warunków przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, a mianowicie obowiązku wykazania pięcioletniego okresu składkowego i nieskładkowego w dziesięcioleciu poprzedzającym zgłoszenie wnio-

sku o rentę lub powstanie niezdolności do pracy. Zwolnienie to dotyczy ubezpieczonych (całkowicie niezdolnych do pracy) posiadających okres składkowy, o którym mowa w art. 6 u.e.r., w wymiarze wynoszącym co najmniej 25 lat – dla kobiety i 30 lat – dla mężczyzny. Biorąc pod uwagę, że zakresem zaskarżonej regulacji nie zostali objęci ubezpieczeni posiadający okresy ubezpieczenia rolników, o których mowa w art. 10 u.e.r., Trybunał uznał za zasadne zbadanie, czy taka konstrukcja zaskarżonego przepisu nie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych w zakresie realizacji ich prawa do zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem dalszych rozważań jest problem zgodności art. 58 ust. 4 u.e.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje uprawnienia do uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 u.e.r., z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Pierwszym wzorcem kontroli wskazanym przez skarżącego był art. 67 Konstytucji, który zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę czy inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Prawo do zabezpieczenia społecznego realizowane jest przez ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Określenie natomiast zakresu i formy prawa do zabezpieczenia społecznego zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu, który ma znaczny, choć ograniczony koniecznością poszanowania innych zasad konstytucyjnych (w tym m.in. zasady równości i zasady demokratycznego państwa prawnego), margines swobody w kształtowaniu systemu ubezpieczeń społecznych i określaniu zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zmiany gospodarcze zachodzące w państwie i powiązane z tym możliwości realizacji zobowiązań państwa wobec obywateli. Jednocześnie granice możliwości zaspokojenia potrzeb obywateli wyznaczone są również przez inne wartości konstytucyjne, które podlegają ochronie, np. równowagę finansów publicznych (szerzej zob. m.in. wyrok TK z 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał także, że art. 67 Konstytucji stanowi podstawę dla rozróżnienia z jednej strony minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, z drugiej zaś uprawnień wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa, które są gwarantowane przez ustawę. Natomiast stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć jedynie miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, która ma dla ustawodawcy charakter obligatoryjny (szerzej zob. m.in. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że prawo do zabezpieczenia społecznego uzależnione jest od spełnienia warunków określonych w ustawie, natomiast prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bezpośrednio powiązane z systemem składek ubezpieczeniowych i odpowiednim okresem ubezpieczenia. Niespełnienie ustawowych wymogów dotyczących ubezpieczenia wyklucza natomiast skorzystanie ze świadczeń. Co istotne, Trybunał wskazywał także na współzależność między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczeń. Podkreślał jednocześnie, że renta z tytułu niezdolności do pracy stanowi tylko jedną z form zabezpieczenia

społecznego, która powiązana jest z wymaganym okresem płacenia składek. Ustawodawca, realizując prawo do zabezpieczenia społecznego, przewidział również warunki uzyskania pomocy społecznej mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, a w art. 83 u.e.r. ustanowił możliwość uzyskania w szczególnie uzasadnionych wypadkach decyzją Prezesa ZUS emerytury lub renty na warunkach innych niż ustawowe (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82).

3.2. Kolejnym wzorcem kontroli był art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, który ustanawia zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw. Zakaz ten opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których taka wolność czy prawo nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być ujmowane i modyfikowane przez ustawodawcę w różny sposób bez niszczenia tożsamości danej wolności czy prawa (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie w kontekście dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego, że prawo to „podlega (...) testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie 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 (por. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46 i 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12). W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb (zob. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, 5 października 2010 r., sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72, 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85) albo poniżej minimum socjalnego (zob. wyroki o sygn. K 6/09 i SK 41/07)” – wyrok z 16 czerwca 2021 r. o sygn. P 10/20 (OTK ZU A/2021, poz. 40).

#### **4. Analiza zgodności.**

Renta z tytułu niezdolności do pracy jest jedną z form ubezpieczenia społecznego. Nabycie prawa do renty uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 57 ust. 1 u.e.r., to jest powstania niezdolności do pracy, posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, powstania niezdolności do pracy w okresie ubezpieczenia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tego okresu oraz braku ustalonego prawa do emerytury z Funduszu lub niespełniania warunków do jej uzyskania. Warunek posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego uważa się za spełniony, gdy ubezpieczony osiągnął okres składkowy i nieskładkowy wynoszący łącznie co najmniej 5 lat, jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat. Co istotne, wskazany 5-letni okres powinien przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy (art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 u.e.r.).

Zaskarżonym art. 58 ust. 4 u.e.r. ustawodawca wprowadził alternatywną możliwość uzyskania prawa do renty dla tych ubezpieczonych, którzy wprawdzie nie posiadają

5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy, ale ogółem legitymują się długim okresem składkowym w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Z warunku posiadania wyżej wymienionego okresu zostali bowiem zwolnieni ubezpieczeni, którzy udowodnili okres składkowy, o którym mowa w art. 6 u.e.r., wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz są całkowicie niezdolni do pracy.

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie również zwracał uwagę, że „art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi *lex specialis* w stosunku do przesłanek określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy. (...) [D]opuszcza on – wyjątkowo, jedynie dla ubezpieczonych całkowicie niezdolnych do pracy, o długim stażu ubezpieczeniowym – możliwość złagodzenia warunku posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w ostatnim dziesięcioleciu przed złożeniem wniosku o rentę lub powstania niezdolności do pracy (art. 58 ust. 2 ustawy). Wobec wyraźnego pominięcia przez ustawodawcę w art. 58 ust. 4 ustawy emerytalnej okresów nieskładkowych, które należą do powszechnego systemu ubezpieczeń (art. 7 ustawy), nie jest również możliwe odwoływanie do okresów uzupełniających, o których stanowi art. 10 ustawy” (wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I UK 401/17, Lex nr 2615086).

W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał między innymi, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS „normalizując przesłanki przyznania prawa [do] renty z tytułu niezdolności do pracy na zasadzie art. 57 ust. 2 i art. 58 ust. 4 wkracza brakiem odesłania do art. 10 tej ustawy w materię normowaną konstytucyjnie, pozbawiając możliwości uzupełnienia okresów składkowych wskazanych w art. 6 o okresy zawarte w art. 10. (Art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji). (...) [A]rt. 58 ust. 4 w sposób nieuzasadniony (...) pozbawia obywatela prawa do zabezpieczenia społecznego różnicując uprawnienia, poprzez wyłączenie obywateli, którzy w trakcie aktywności gospodarczej, zajmowali się rolnictwem” (s. 11 i 12 skargi).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 58 ust. 4 u.e.r. stanowi *lex specialis* w stosunku do przesłanek określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 u.e.r. Przepis ten ustanawia wyjątek od obowiązku posiadania 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy i tym samym umożliwia uzyskanie prawa do renty przez tych ubezpieczonych, którzy legitymują się ogółem długim stażem składkowym (25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny) wyłącznie w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Tak określony wyjątek mieści się, w ocenie Trybunału, w kompetencji ustawodawcy mającego znaczny margines swobody w określaniu zasad przyznawania określonych świadczeń służących realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym wypadku prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że brak w kontrolowanym przepisie regulacji umożliwiającej zaliczenie okresów podlegania ubezpieczeniu rolników, o których mowa w art. 10 u.e.r., do okresów składkowych wskazanych w tym przepisie, nie może zostać uznany za naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można bowiem wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny zauważył, na co trafnie zwrócił również uwagę Sejm w swoim stanowisku, że ustawodawca, wprowadzając zaskarżony art. 58 ust. 4 u.e.r., w żaden sposób nie zawęził prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Co więcej, w art. 10 ust. 2 u.e.r. istnieje rozwiązanie umożliwiające uwzględnienie okresów ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki na ubezpieczenie społeczne, przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe

ustalone na zasadach określonych w art. 5-7 u.e.r. są krótsze od okresu wymaganego do przyznania renty, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu.

Natomiast zaskarżona regulacja stanowi *lex specialis* wobec przesłanek nabycia prawa do renty, jej celem jest rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do świadczeń rentowych przez objęcie nimi osób niezdolnych do pracy, którzy jednocześnie legitymują się długim stażem ubezpieczeniowym w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a nie spełniają jednego z warunków nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, to jest warunku posiadania 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że „[ś]wiadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń” (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest zatem uzależnione od okresów aktywności zawodowej, z którymi powiązany był obowiązek opłacania składek i tym samym ponoszenia kosztów tworzenia funduszu, z którego następnie byłyby wypłacane świadczenia emerytalne czy rentowe. Oznacza to jednocześnie, że okresy, w których ubezpieczony nie partycypował w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, nie muszą być uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty wypłacanej mu następnie z tego funduszu oraz ich wysokości.

Po trzecie zaś, renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego powiązaną z wymaganym okresem płacenia składek. Ustawodawca, realizując określone, zagwarantowane w art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego, przewidział również w formie odrębnej ustawy warunki uzyskania pomocy społecznej dla zapewnienia niezbędnych potrzeb życiowych osób, które znajdują się w określonej prawem sytuacji, pozostając bez środków do egzystencji. Ponadto, ubezpieczonym, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą, ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek, podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS, stosownie do art. 83 u.e.r., może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w sytuacji wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. System zabezpieczenia społecznego nie może być tak ukształtowany, by osoby wskazane w art. 67 Konstytucji pozbawione były całkowicie wsparcia ze strony państwa.

Skarżący w skardze konstytucyjnej stwierdził, że art. 58 ust. 4 u.e.r. narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie przewiduje możliwości zaliczenia okresów podlegania ubezpieczeniu rolników, o których mowa w art. 10 u.e.r., do okresów składkowych i tym samym uniemożliwia osobom, które w trakcie aktywności gospodarczej zajmowały się rolnictwem, skorzystanie z wyjątku przewidzianego zaskarżonym przepisem. Teza ta jest niesłuszna, ponieważ przyjmuje błędne rozumienie prawa do zabezpieczenia społecznego. Prawo do

zabezpieczenia społecznego należy bowiem traktować jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności uzupełniające się prawo do ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Ustawodawca ma prawo rozstrzygać o wzajemnej relacji i dostępności tych form, a czyniąc to w sposób racjonalny oraz odpowiadający specyfice regulowanych stosunków, nie narusza istoty prawa do ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK o sygn. SK 30/03). Naruszenie istoty prawa do ubezpieczenia społecznego miałyby miejsce między innymi wtedy, gdyby ustawodawca określił wysokość świadczeń poniżej minimum podstawowych potrzeb lub minimum socjalnego albo też w ogóle nie zapewnił prawa do świadczeń dla osób pozostających bez środków do egzystencji. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła, a zaskarżony przepis wprowadził jedynie dodatkową możliwość uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób, które legitymują się długim stażem ubezpieczeniowym w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreślił, że powszechny system ubezpieczeń społecznych jest odrębnym od ubezpieczenia społecznego rolników reżimem ubezpieczeniowym, który posiada inne cechy i odmiennie reguluje uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Systemy te są uregulowane w odrębnych aktach prawnych, a ponadto różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. Co istotne, w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, w przeciwieństwie do systemu ubezpieczeń rolniczych, wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych.

Nie ma zatem podstaw do uznania, że kontrolowana regulacja w jakikolwiek sposób narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał również uwagę, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych, w drodze stosownych regulacji normatywnych, nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które jak najlepiej będą urzeczywistniać treść prawa wskazanego w Konstytucji (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 58 ust. 4 u.e.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje uprawnienia do uzupełnienia okresu składkowego o okresy wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 u.e.r., jest zgodny z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.