

**82/8A/2004**

**WYROK**

z dnia 7 września 2004 r.

**Sygn. akt SK 30/03**

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący  
Wiesław Johann  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 września 2004 r., skargi konstytucyjnej Heleny Sawali o zbadanie zgodności:

art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 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.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264 i Nr 144, poz. 1530) są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. W skardze konstytucyjnej Heleny Sawali z 24 marca 2003 r. zakwestionowano konstytucyjność art. 57 ust. 1 pkt 2 i art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 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 emerytalna). Skarga konstytucyjna spełnia warunki do jej rozpoznania. Została sporządzona przez adwokata, który załączył pełnomocnictwo do prowadzenia sprawy skarżącej przed Trybunałem. Skarżąca wyczerpała drogę prawną przysługującą w sprawie. Wskazała, iż na podstawie zakwestionowanych przepisów, ZUS – Oddział we Wrocławiu – wydał 16 września 1999 r. decyzję (I-1187287) odmawiającą jej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Od decyzji tej skarżąca wniosła odwołanie, w wyniku którego zapadł wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 8 lutego 2001 r. (sygn. VIII U 6879/99). Apelacja skarżącej została oddalona wyrokiem Sądu

Apelacyjnego we Wrocławiu z 19 grudnia 2001 r. (sygn. III Aua 877/01), zaś postanowieniem z 19 grudnia 2002 r. (sygn. II UK 182/02) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania kasacji od tego wyroku. Postanowienie to doręczono skarżącej 17 lutego 2003 r., zaś skarga konstytucyjna została złożona 24 marca 2003 r., toteż skarżąca dochowała ustawowego terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 *in fine* oraz art. 67 Konstytucji. Skarżąca podniosła, że zastosowane w jej sprawie regulacje pozbawiły ją prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (art. 67 Konstytucji) i w taki sposób ograniczają to prawo, że naruszona jest jego istota (art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji) oraz podważają przestrzeganie i realizację zasady sprawiedliwości społecznej zagwarantowanej w art. 2 Konstytucji.

2. Pismem z 6 listopada 2003 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu, według którego zakwestionowane regulacje są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 Konstytucji. Określone w nich warunki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie naruszają istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W ocenie Sejmu ustawodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy zwykłemu wybór takich rozwiązań i form zabezpieczenia społecznego, jakie ten uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego. Zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter klauzuli generalnej, toteż nie wyznacza samodzielnie kierunku i treści rozwiązań w zakresie zabezpieczenia socjalnego obywateli. Również art. 67 Konstytucji nie może być podstawą do dochodzenia konkretnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie zabezpieczenia społecznego.

3. Ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej Prokurator Generalny w piśmie z 29 września 2003 r. (PR II 490/57/03) przedstawił stanowisko, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 67 Konstytucji. Podkreślił, że prawodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy kwestię określenia warunków, od których zależy uzyskanie prawa do określonego zabezpieczenia społecznego. Powiązanie prawa do emerytury lub renty z systemem składek ubezpieczeniowych i warunkiem legitymowania się odpowiednim okresem ubezpieczeniowym nie budzi co do zasady wątpliwości konstytucyjnych ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżone przepisy nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż uwzględniają to, że im ubezpieczony jest starszy, tym dłuższy winien być jego okres aktywności zawodowej i jednocześnie dłuższy okres ubezpieczenia. Wskazał, powołując się na doktrynę i orzecznictwo, że świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych nabywanych przez ubezpieczonego na zasadzie wzajemności, tj. w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Zaznaczył, iż renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form wykonania postulatu zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 7 września 2004 r. wszyscy uczestnicy postępowania, a w imieniu skarżącej jako pełnomocnik jej mąż Leon Sawala, podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżąca kwestionuje art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, który jako jedną z przesłanek uzyskania przez ubezpieczonego renty z tytułu niezdolności do pracy ustanawia posiadanie przez niego wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego. W skardze zakwestionowano także art. 58 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy, który precyzuje pojęcie „wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego” przez przyjęcie, że warunek ten 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. Ponadto zaskarżono art. 58 ust. 2 ustawy emerytalnej stanowiący, że okres o którym mowa, 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 lub renty rodzinnej”.

Skarżącej odmówiono prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyż nie posiada wymaganego 5-letniego stażu pracy (okresy składkowe i nieskładkowe) w ostatnim dziesięcioleciu od daty zgłoszenia wniosku o rentę, tj. od 8 września 1989 r. do 7 września 1999 r.; okres ubezpieczenia skarżącej w podanym dziesięcioleciu wynosi 3 lata i 5 dni. Skarżąca nie posiada również wymaganego stażu pracy w dziesięcioleciu przypadającym przed dniem powstania niezdolności do pracy, tj. przed kwietniem 1999 r.

Pełnomocnik skarżącej w piśmie procesowym z 5 lutego 2004 r. podniósł ponadto, że jego mocodawczyni mogła od lipca 1998 r. na podstawie wówczas obowiązujących przepisów emerytalnych (tu podał: ukończenie 60 lat 23 czerwca 1998 r.) skorzystać z prawa do emerytury, czego jednak nie uczyniła, zaś obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. przepisy emerytalne niekorzystnie dla niej kształtują okres uprawniający do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Zważyć jednak należy, iż na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 42, poz. 267 ze zm.) warunkiem uzyskania emerytury przez kobietę było nie tylko ukończenie wieku 60 lat, ale również legitymowanie się okresem zatrudnienia wynoszącym łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi 20 lat (art. 26 pkt 1 wskazanej ustawy). Po osiągnięciu wieku 60 lat możliwe było przejście na emeryturę w niepełnym wymiarze przy okresie zatrudnienia wynoszącym (dla kobiet) łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi co najmniej 15 lat (art. 28 pkt 1 powołanej ustawy). W uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 19 grudnia 2001 r. (sygn. III Aua 877/01, s. 3) wskazano, że skarżąca ma okresy składkowe łącznie 8 lat, 9 miesięcy i 19 dni oraz okresy nieskładkowe (wychowywanie synów i zasiłki chorobowe) łącznie 6 lat, 5 miesięcy i 7 dni (co łącznie daje 15 lat, 2 miesiące i 26 dni). Toteż z ustaleń Sądu wynika, iż w okresie do końca obowiązywania ustawy z 1982 r. (tj. do 31 grudnia 1998 r.) skarżąca, mimo ukończenia w czerwcu 1998 r. 60 lat nie posiadała jeszcze wymaganego okresu zatrudnienia do przejścia na emeryturę chociażby w niepełnym wymiarze. Ostatnie zatrudnienie skarżącej to praca od 3 września 1996 r. do 21 września 1999 r. w Wojskowym Szpitalu Klinicznym we Wrocławiu. Po odjęciu od ustalonego w wyroku Sądu Apelacyjnego okresu 15 lat, 2 miesięcy i 26 dni, okresu zatrudnienia skarżącej po 31 grudnia 1998 r. – tj. 8 miesięcy i 21 dni (od 1 stycznia do 21 września 1999 r.) zostaje okres 14 lat, 6 miesięcy i 5 dni. Jest to całkowity okres zatrudnienia posiadany przez skarżącą przed zmianą przepisów emerytalnych. Z powyższego wynika, że skarżąca – mimo osiągnięcia wieku emerytalnego – nie posiadała w 1998 r., tj. w czasie

obowiązywania poprzedniej ustawy emerytalnej, okresu zatrudnienia uprawniającego do przejścia na emeryturę.

2. Podstawowe znaczenie dla oceny stanowiska skarżącej ma art. 67 Konstytucji i zawarte w nim pojęcie zabezpieczenia społecznego. Pojęcie to – w świetle doktryny – nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne (T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 13 i nast.). Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania; nie zauważono natomiast w art. 67 Konstytucji zróżnicowania podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej (tak L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003).

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażone w doktrynie przekonanie, że Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134), realizowane jest ono przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną.

Przedstawiciele doktryny podkreślają, że szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej. Ustawy zwykłe mogą to unormowanie ograniczać, a skoro nie dochodzi do wkroczenia w materię normowaną konstytucyjnie, nie ma też możliwości odwołania się do przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Pozostaje natomiast zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, bo w tym zakresie dotykamy już materii konstytucyjnej. Wyrażono także przekonanie, że „żaden obywatel, który znajduje się w jednej z sytuacji wskazanych w art. 67, nie może zostać pozbawiony świadczenia gwarantującego mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego. Wynika to także z nakazu ochrony godności człowieka (...). Dopiero w tych ramach ustawodawca ma swobodę kształtowania formy, wymiaru i zakresu świadczeń, a także przesłanek ich otrzymywania” (L. Garlicki, *op.cit.*). Wskazuje się jednak również, że stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 91).

3. Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” ma ustalone znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie to – zgodnie z ustabilizowaną terminologią – obejmuje całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Składa się na nie system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający (por. SK 15/01).

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. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego (por. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak również, że określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może

naruszyć istoty tego prawa (zob. wyrok z 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (por. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (zob. SK 15/01), a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (por. wyrok z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice możliwości zaspokojenia potrzeb wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa (zob. SK 22/99). Trybunał wskazał już w uzasadnieniu wyroku z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 185), że na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją.

4. Ze skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca przedmiotem zaskarżenia czyni zróżnicowanie w ustawie emerytalnej długości wymaganych do uzyskania prawa do renty okresów składkowych i nieskładkowych w zależności od wieku osoby ubiegającej się o to świadczenie. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego ustawa ubezpieczeniowa zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej i powiązaną z nią zasadą równości wobec prawa stanowi, iż uprawnienie do renty inwalidzkiej z tytułu niezdolności do pracy oraz do emerytury zależy od posiadanego okresu objęcia ubezpieczeniem. Toteż im ubezpieczony jest starszy, tym dłuższy okres ubezpieczenia powinien posiadać, skoro dłuższy mógł być okres jego pracy zawodowej. Oznacza to, iż ustawodawca traktuje wszystkich ubezpieczonych jednakowo, różnicując ich w sposób adekwatny do wymagań zasady równości.

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.

Nadto w ustawie emerytalnej (art. 83) ustawodawca ustanowił możliwość uzyskania w szczególnie uzasadnionych przypadkach decyzją Prezesa ZUS emerytury lub renty na warunkach innych niż ustawowe.

5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż prawo do zabezpieczenia społecznego zależy od spełnienia warunków określonych w ustawie; prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest związane z systemem składek ubezpieczeniowych i odpowiednim okresem ubezpieczenia. 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. Kwestionowane w skardze rozwiązania ustawowe są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego określając warunki uzyskania prawa do renty ustawodawca nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie naruszył

konstytucyjnego prawa do korzystania z pomocy społecznej. Prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej. Ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form. Czyniąc to w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Kwestionowane w skardze rozwiązania ustawowe pozostają zatem w zgodzie z art. 67 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe względy pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.