

63/6/A/2006

WYROK

z dnia 12 czerwca 2006 r.

Sygn. akt K 38/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 czerwca 2006 r., wniosku Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy o zbadanie zgodności:

art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.) w zakresie, w jakim uchyla art. 25a ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.), z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji, z art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz z art. 1 pkt 2 i 4, art. 10 pkt 1, art. 12 pkt 2 i 3, art. 15 pkt 1 i 2 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), a przez to z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 83, poz. 760 i Nr 223, poz. 2217, z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, Nr 121, poz. 1264, Nr 187, poz. 1925 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 164, poz. 1366):

a) jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,

c) nie jest niezgodny z art. 6 ust. 1 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) oraz z art. 1 pkt 2 i 4, art. 10

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 czerwca 2006 r. w Dz. U. Nr 108, poz. 747.

pkt 1, art. 12 pkt 2 i 3, art. 15 pkt 1 i 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), a tym samym jest zgodny z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku z 28 kwietnia 2005 r. Zarząd Krajowy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy (dalej: OZZL) wniósł o stwierdzenie, że art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa) w zakresie, w jakim uchyla art. 25a ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.; dalej: dawna ustawa wypadkowa), jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji, z art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz z art. 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej. Następnie, pismem z 16 marca 2006 r., uzupełniono wniosek, powołując jako wzorce kontroli także art. 1 pkt 4, art. 10 pkt 1, art. 12 pkt 2 i 3, art. 15 pkt 1 i 2 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

W uzasadnieniu wniosku w pierwszej kolejności wykazano legitymację OZZL do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i powołano uchwałę naczelnego organu statutowego związku zawierającą postanowienie o wystąpieniu z wnioskiem. Uchylony art. 25a dawnej ustawy wypadkowej stanowił, że renta z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową nie ulega zawieszeniu ani zmniejszeniu w razie osiągania przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1-4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. zwłaszcza z tytułu zatrudnienia, służby lub innej pracy zarobkowej. Na skutek uchylenia tego przepisu osoby, które dotychczas pobierały rentę i jednocześnie podjęły zatrudnienie, zostały pozbawione świadczenia. W grupie tych osób znajdują się też lekarze, co – zdaniem wnioskodawcy – uzasadnia jego legitymację do kwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uchylenia art. 25a dawnej ustawy wypadkowej.

Prezentując bliżej zarzuty, wnioskodawca wskazał przede wszystkim naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych i zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Ubezpieczenie społeczne jest podstawową formą zaspokajania potrzeb w przypadku niezdolności do pracy spowodowanej starością lub inwalidztwem, a świadczenia emerytalno-rentowe stanowią, zdaniem wnioskodawcy, przedmiot praw podmiotowych chronionych konstytucyjną zasadą praw nabytych. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stosowana do uprawnień emerytalno-rentowych ma szczególne znaczenie w przypadku, gdy dokonuje się zmiany przepisów kształtujących sytuację świadczeniobiorców. Wnioskodawca podkreśla, że przez prawie 30 lat renta z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej nie podlegała zawieszeniu ze względu na osiąganie dochodu. Zasada ochrony praw nabytych oznacza zakaz stanowienia przepisów arbitralnie ograniczających lub odbierających prawa podmiotowe. W ocenie wnioskodawcy, uchylenie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej jest przykładem takiej praktyki.

Wnioskodawca nie kwestionuje znacznej swobody ustawodawcy w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, w tym przekształceń nabytych praw do emerytury lub renty, jednak ograniczenie praw nabytych może nastąpić tylko przy poszanowaniu innych

zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości. Wnioskodawca wskazuje też na wymaganie spełnienia kryteriów proporcjonalności. Te wymagania nie zostały spełnione, o czym – zdaniem wnioskodawcy – świadczy lakoniczne, pozbawione konkretnych obliczeń oszczędności budżetowych, uzasadnienie projektu ustawy wypadkowej. Powracając do zasady proporcjonalności w dalszej części uzasadnienia, wnioskodawca wiąże jej naruszenie z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje zabezpieczenie społeczne w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo. Wprawdzie zakres tego zabezpieczenia pozostawiony jest ustawodawcy, jednak ograniczenia przyznanych świadczeń ustawodawca powinien dokonywać biorąc pod uwagę kryteria z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca ocenia, że przez uchylenie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej zasady ograniczania prawa do zabezpieczenia zostały rażąco naruszone.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, wnioskodawca zwraca uwagę, że do chwili wejścia w życie ustawy wypadkowej renciści uprawnieni do świadczeń z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej byli traktowani jako grupa odrębna od pozostałych uprawnionych do renty. Ma to swoje uzasadnienie, gdyż wyróżniają się oni istotną cechą relewantną, tzn. są niezdolni do pracy na skutek zdarzeń związanych z pracą. Kwestionowane uchylenie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej oznacza ujednolicenie zasad traktowania wszystkich rencistów. Zdaniem wnioskodawcy, wyrazem dyskryminacji osób pobierających rentę wypadkową jest między innymi to, że zostaną one zmuszone „do zaprzestania poszukiwania możliwości przekwalifikowania się i znalezienia zatrudnienia”. To ostatnie spostrzeżenie daje wnioskodawcy podstawę do sformułowania kolejnego zarzutu, a mianowicie naruszenia zasady swobody wyboru miejsca pracy, tj. art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów prawa międzynarodowego (art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych i art. 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej).

Wnioskodawca zarzuca też naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego przez wprowadzenie zmian bez odpowiedniej *vacatio legis*, która umożliwiłaby pokierowanie swoimi sprawami przez adresatów zmieniających się przepisów. W konkretnym przypadku uprawnieni mieli, jak ocenia wnioskodawca, maksymalnie około miesiąca na zmianę dotychczasowego trybu życia.

Odrębny fragment uzasadnienia poświęcono ustaleniu zakresu zaskarżenia. Przedmiotem wniosku jest bowiem uchylenie przepisu (art. 25a dawnej ustawy wypadkowej), na mocy którego uprawnieni do renty wypadkowej zostali wyłączeni spod ogólnej reguły zawieszania prawa do świadczeń w przypadku zbiegu świadczeń różnego rodzaju. Zdaniem wnioskodawcy, jedyną drogą ochrony osób poszkodowanych zmianą prawa jest zaskarżenie przepisu uchylającego dawną ustawę wypadkową w zakresie, w jakim dotyczy on jej art. 25a.

Wnioskodawca dostrzega też związek sprawy wszczętej złożeniem wniosku ze sprawą o sygn. akt K 23/03, zakończoną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2006 r., która toczyła się także z jego wniosku. Wnioskodawca wywodzi, że przedmiot wniosku w obu przypadkach jest inny. W sprawie K 23/03 chodziło o ocenę konstytucyjności art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej, na mocy którego osoba uprawniona do łącznego pobierania renty wypadkowej i emerytury traci to uprawnienie, jeżeli osiąga przychód określony w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Zdaniem wnioskodawcy, w sprawie wszczętej kolejnym wnioskiem chodzi o szerszą grupę osób, bo także o te, które nie nabyły uprawnień emerytalnych i chcą kumulować tylko pobieranie renty wypadkowej z pracą.

W piśmie z 16 marca 2006 r., traktowanym przez wnioskodawcę jako uzupełnienie wniosku wywołane argumentami zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31

stycznia 2006 r., wnioskodawca powołał i uzasadnił nowe wzorce kontroli konstytucyjnej, a mianowicie – przepisy Europejskiej Karty Społecznej (dalej: EKS), sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. i ratyfikowanej przez Polskę dnia 10 czerwca 1997 r.

Tak więc wskazał na art. 1 pkt 4 EKS, z którego wynika zobowiązanie państw – stron do zapewnienia lub popierania readaptacji zawodowej. Obowiązki państw w tym zakresie są wzmocnione przez art. 10 pkt 1 EKS, który nakazuje utrzymanie systemu umożliwiającego podjęcie pracy innej niż wykonywana pierwotnie. Tymczasem kwestionowany przepis pozbawia świadczenia rentowego grupę osób, które dzięki zdobywaniu nowych umiejętności i przekwalifikowaniu się zdołały powrócić do życia zawodowego. Niemożność łączenia świadczeń – zdaniem wnioskodawcy – ogranicza lub eliminuje prawo określonej grupy osób do szkolenia zawodowego, przez co narusza art. 1 pkt 4 i art. 10 pkt 1 EKS.

Z kolei art. 12 pkt 2 i 3 EKS nakazuje państwom – stronom podjęcie wysiłków w kierunku zmiany obowiązujących przepisów ubezpieczeniowych na korzyść ubezpieczonych. Tymczasem, jak zauważa wnioskodawca, za sprawą kwestionowanego przepisu ustawodawca polski zawęził krąg beneficjentów ustawy wypadkowej i odebrał przywileje dotychczas uprawnionym.

Wreszcie art. 15 pkt 1 i 2 EKS, statuujący prawo do readaptacji, zobowiązuje państwa – strony do podjęcia środków, które umożliwią osobom niepełnosprawnym włączenie się w życie społeczne, zdobycie samodzielności, uzyskanie kwalifikacji zawodowych zapewniających niezależność finansową. Kwestionowany przepis pociąga za sobą, zdaniem wnioskodawcy, skutek wręcz odwrotny w postaci wycofywania się osób niepełnosprawnych z rynku pracy, co oznacza sprzeczność tego przepisu z art. 15 EKS.

Wnioskodawca podsumowuje, że dokonując kwestionowanych zmian w prawie, ustawodawca polski naruszył zobowiązania wynikające dla Polski z umowy międzynarodowej, co oznacza sprzeczność kwestionowanego przepisu z art. 9 i art. 91 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 19 maja 2006 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 61 pkt 2 ustawy wypadkowej w zakresie, w jakim uchyła art. 25a dawnej ustawy wypadkowej nie jest niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

W uzasadnieniu podkreślono, że utrata mocy art. 25a dawnej ustawy wypadkowej wiąże się z kompleksową zmianą systemu ubezpieczeń społecznych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W takiej sytuacji zabiegiem koniecznym jest uchylenie dotychczas obowiązujących aktów prawnych w całości, bez pozostawiania w mocy pojedynczych przepisów. Zdaniem Marszałka, zarzuty wnioskodawcy powinny więc kierować się nie przeciwko uchyleniu konkretnego przepisu, lecz – ewentualnie – przeciwko przepisom nowej ustawy. W tejże ustawie kwestię zbiegu prawa do emerytury i renty reguluje art. 26, który był poddany kontroli konstytucyjnej i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2006 r. został uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 29 maja 2006 r. wyraził stanowisko, że kwestionowany przepis jest zgodny ze wszystkimi powołanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wskazał, że ustawa wypadkowa z 2002 r. nie przyjęła rozwiązania prawnego, przewidzianego w art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Jednocześnie renty przyznane na podstawie dawnych przepisów stały się rentami w rozumieniu nowych przepisów (art. 50 ust. 1 ustawy wypadkowej). Ma więc do nich zastosowanie art. 26 nowej ustawy, regulujący zasady kumulacji świadczeń. Skutki

stosowania tego przepisu, w szczególności jego ust. 3, Trybunał Konstytucyjny analizował w wyroku z 31 stycznia 2006 r. wydanym w sprawie o sygn. K 23/03. Należy do nich konieczność dokonania wyboru przez osoby, które nabyły prawo do renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej przed wejściem w życie ustawy z 30 października 2002 r. Osoby te muszą zdecydować, czy chcą kontynuować pracę zarobkową, czy pobierać rentę. Prokurator Generalny zauważa więc, że – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – utrata uprawnienia do pobierania renty nie jest automatycznym skutkiem wejścia w życie nowej ustawy.

Prokurator przyznaje jednak, że nastąpiło pogorszenie sytuacji osób, które korzystały z art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Dla oceny tego pogorszenia z punktu widzenia art. 2 Konstytucji Prokurator odwołuje się do uzasadnienia wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 23/03, w szczególności spostrzeżenia, że „Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych”. Zasada ochrony praw nabytych zabrania arbitralnego znoszenia lub ograniczania przysługujących jednostce praw podmiotowych, nie wyklucza natomiast w sposób absolutny stanowienia przepisów mniej korzystnych dla jednostki. Jest to dopuszczalne, gdy przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne, do których należy – między innymi – zapewnienie równowagi budżetowej państwa, a także zapewnienie równowagi finansowej w systemie ubezpieczenia społecznego. Nie można więc mówić o „prawie nabytym do niezawieszania i niezmnieszenia świadczeń rentowych”, w konsekwencji nie ma podstaw do uznania, by pogorszenie sytuacji rencistów wypadkowych uznać za sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przywołane argumenty Trybunału Konstytucyjnego pozwalają też na uznanie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego wynika, że kwestionowana regulacja nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego nie obejmuje bowiem świadczeń dla osób, które – mimo niezdolności do pracy, ze względu na indywidualne predyspozycje i możliwości – nie przerywają działalności zawodowej lub gospodarczej i osiągają dochody z tego tytułu. Dla realizacji art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca w pierwszej kolejności musi zapewnić minimum środków utrzymania osobom, które nie są w stanie utrzymać się samodzielnie. Nie nastąpiło też naruszenie prawa do pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), ponieważ uprawniony do świadczenia rentowego ma prawo kontynuować pracę; jego decyzja rozstrzyga o wyborze źródła utrzymania. Zgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – oczywista, gdyż na skutek jej wprowadzenia doszło do zrównania sytuacji osób uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Powołane argumenty przemawiają za uznaniem zgodności z art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz z art. 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej (EKS). Nie sposób bowiem przyjąć, że nowa regulacja pozbawiła określone osoby prawa do utrzymania poprzez swobodnie wybraną pracę. Nie jest też uzasadniona teza, by regulacja ta pozbawiła prawa do readaptacji zawodowej (art. 1 pkt 4 EKS), choć oczywiście będzie ona wpływać na decyzję zainteresowanych, którzy sami zdecydują, w jakim zakresie będą korzystać z możliwości readaptacji, uwzględniając ewentualne możliwości uzyskiwania przychodu (art. 15 pkt 1 i 2 EKS). Osoby te nadal mogą korzystać ze szkolenia zawodowego, w celu uzyskania nowych kwalifikacji, a zatem nie dochodzi do naruszenia art. 10 pkt 1 EKS. Nie można natomiast wymagać od państwa, by zorganizowany system ubezpieczenia społecznego

ponosił koszty utrzymania osób, które są w stanie utrzymać się samodzielnie, co z kolei przesądza o braku naruszenia art. 12 pkt 2 i 3 EKS.

Przedstawione argumenty przemawiają, w ocenie Prokuratora Generalnego, za uznaniem zgodności kwestionowanej regulacji z powołanymi wzorcami kontroli.

II

Na rozprawie w dniu 12 czerwca 2006 r. wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska oraz wnioski zgłoszone uprzednio na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ewolucja rozwiązań prawnych.

Uzasadnienie decyzji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie wymaga skrótowego przedstawienia ewolucji obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych w dziedzinie świadczeń emerytalno-rentowych. Dawny, tj. obowiązujący przed 1 stycznia 2003 r., system zabezpieczenia pracowników w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej był systemem „pracowniczym” i opierał się na idei „socjalnej ochrony najsłabszych”. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, tekst jednolity z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) zapowiedziała zmianę systemu na „ubezpieczeniowy”. Jak się wskazuje w literaturze, opóźnienie w jej realizacji spowodowane było problemami z wyliczeniem odpowiednich składek ubezpieczenia wypadkowego. Na skutek tego jeszcze przez kilka lat obowiązywała ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 20, poz. 105, tekst jednolity z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.; dalej: dawna ustawa wypadkowa) oraz kilka ustaw wypadkowych odnoszących się do różnych grup zawodowych. Zapowiadana zmiana systemu dokonała się dzięki ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa), której przepis został zakwestionowany we wniosku. Zmiana systemu przejawia się w dwóch zasadniczych aspektach:

1) Dawny system świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych był rozproszony, niejednolity i zróżnicowany, zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym; poszczególne grupy zawodowe miały własne uregulowania. Po wejściu w życie nowej ustawy, tj. 1 stycznia 2003 r., świadczenia i zasady ich wypłacania zostały ujednolicone dla wszystkich ofiar wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

2) Dawny system traktował świadczenie wypadkowe jako wsparcie osoby w trudnej sytuacji socjalnej i rekompensatę z tytułu doznania uszczerbku przy pracy. Obecnie ochrona pracowników w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej ma charakter „ubezpieczeniowy” (wyjątek – odpowiedzialność pracodawcy za rzeczy zniszczone podczas wypadku); nie chodzi już o „wspomożenie” pracownika w trudnej sytuacji, ale o to, czy zostały spełnione warunki odpowiedzialności ubezpieczyciela. Najlepiej świadczy o tym zmiana tytułu ustawy: dawna ustawa była ustawą „o świadczeniach”, obecna jest ustawą „o ubezpieczeniu” (por. W. Sanetra, *O założeniach nowego systemu świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, PiZS nr 3/2003, s. 2 i nast.; T. Bińczycka-Majewska, *Charakterystyka i zakres świadczeń w systemie ubezpieczenia z*

tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, PiZS nr 5/2003, s. 14 i nast.: J. Jończyk, *Ubezpieczenia wypadkowe*, PiP nr 6/2003, s. 3 i nast.).

Gdy chodzi o pierwszy aspekt zmian, jasno daje mu wyraz treść art. 61 ustawy wypadkowej, który to przepis w sześciu punktach wylicza uchylane ustawy wypadkowe, tj. – poza dawną ustawą „ogólną” – „wyspecjalizowane” ustawy: o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin, o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (...), o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, o ubezpieczeniu społecznym duchownych.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy ma drugi aspekt reformy, tj. zmiana charakteru odpowiedzialności z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Aby uchwycić jej istotę, trzeba przypomnieć podstawowe elementy dawnej regulacji, zawarte w ustawie wypadkowej z 12 czerwca 1975 r. W art. 2 dawnej ustawy wypadkowej, wyliczającym świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, ustawodawca wskazywał, między innymi: pkt 3) „świadczenia wyrównawcze – dla pracownika, którego wynagrodzenie uległo obniżeniu (...)”, pkt 4) „rentę inwalidzką – dla pracownika, który stał się inwalidą”, pkt 4¹) „rentę szkoleniową dla pracownika, w stosunku do którego orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie”. Zgodnie z art. 15 dawnej ustawy wypadkowej, świadczenie wyrównawcze przysługiwało pracownikom, których uszczerbek na zdrowiu wynosił co najmniej 20% i z tego powodu ich wynagrodzenie za pracę było obniżone o co najmniej 10%; świadczenie to było niepołączalne z rentą inwalidzką. Zgodnie z art. 19 dawnej ustawy wypadkowej, wysokość renty inwalidzkiej wynosiła odpowiednio: 80% podstawy jej wymiaru dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy, 60% – dla osoby częściowo niezdolnej do pracy; renta szkoleniowa wynosiła 100% podstawy jej wymiaru. W przypadku zbiegu prawa do renty inwalidzkiej i emerytury, dawna ustawa w art. 24 ust. 1 przewidywała ograniczoną kumulację świadczeń; uprawniony, według swego wyboru, miał prawo do całej emerytury powiększonej o połowę renty albo do całej renty powiększonej o połowę emerytury.

Do 1 stycznia 1999 r. regulacja ta współobowiązywała z ustawą z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym). Początkowo, tj. do 31 sierpnia 1997 r., ustawa ta operowała pojęciem inwalidztwa. Zostało ono następnie zastąpione pojęciem niezdolności do pracy (ustawa z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym – Dz. U. z 1996 r. Nr 100, poz. 461), przy czym wyróżniono całkowitą niezdolność do pracy, oznaczającą niemożliwość wykonywania jakiejkolwiek pracy, oraz częściową niezdolność, polegającą na utracie w znacznym stopniu zdolności do wykonywania pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji (art. 23 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym regulowała też rentę inwalidzką, której wysokość uzależniona była od grupy inwalidztwa. W razie zbiegu prawa do emerytury i renty inwalidzkiej art. 69 ust. 1 ustawy dawał uprawnionemu prawo do jednego tylko świadczenia, wybranego przez osobę zainteresowaną. Kolejny przepis, art. 70 ustawy, przewidywał wyjątki od tej zasady, między innymi – w razie inwalidztwa będącego skutkiem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Ani dawna ustawa wypadkowa, ani ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nie zawierały specjalnych przepisów dotyczących kumulacji świadczenia rentowego z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pracę. Sytuacja ta zmieniła się z dniem 1 stycznia 1999 r., kiedy to weszła w życie ustawa o emeryturach i rentach.

Ustawa ta zastąpiła ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym. Z przepisów zniknęło pojęcie inwalidztwa, zastąpione w sposób jednolity pojęciem niezdolności do pracy;

ustawa przewiduje rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową. Niezdolności do pracy ustawodawca poświęcił cały rozdział 3 ustawy o emeryturach i rentach oraz rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 273, poz. 2711), które uchyliło wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych (Dz. U. Nr 99, poz. 612). Na podstawie art. 59 i art. 60 ustawy emeryturach i rentach można wyróżnić 3 rodzaje renty: rentę stałą – jeżeli niezdolność do pracy jest trwała; rentę okresową – jeżeli niezdolność do pracy jest okresowa; rentę szkoleniową, jeżeli właściwy organ uznał możliwość przekwalifikowania pracownika. W wyniku zmiany ustawy o emeryturach i rentach z dnia 1 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1412) rentę okresową przyznaje się – co do zasady – na okres nieprzekraczający pięciu lat. W art. 95 ustawy o emeryturach i rentach uregulowano sytuację zbiegu uprawnień do przewidzianych w niej świadczeń: ustawodawca przyznał prawo do jednego tylko świadczenia, świadczenia wyższego, chyba że zainteresowany wybierze inne świadczenie. Podobnie jak w poprzednio obowiązującej ustawie, także i tutaj przewidziano wyjątki od zakazu kumulacji, między innymi – w razie zbiegu ze świadczeniem z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 96). W art. 104 i art. 105 ustawy o emeryturach i rentach ustawodawca przewidział ogólne zasady dotyczące zawieszenia prawa do emerytury lub renty w razie osiągnięcia przez osobę uprawnioną przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego; chodzi tu w szczególności o zatrudnienie, służbę lub inną pracę zarobkową albo prowadzenie pozarolniczej działalności. Prawo do świadczenia ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodów przekraczających 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS (nie dotyczy kobiet, które osiągnęły wiek 60 lat i mężczyzn, którzy osiągnęli wiek 65 lat); przy mniejszym przychodzie następuje odpowiednie zmniejszenie wysokości świadczenia emerytalnego lub rentowego. Zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma art. 148 ustawy o emeryturach i rentach, który – jako wyjątek od zasady sformułowanej w art. 104 – do obowiązującej wówczas ustawy wypadkowej dodał art. 25a w brzmieniu: (ust. 1) „Renta z tytułu niezdolności do pracy spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową nie ulega zawieszeniu ani zmniejszeniu w razie osiągnięcia przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1-4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118)”. W art. 25a ust. 2 ustawodawca wykluczył pobieranie renty szkoleniowej w razie osiągnięcia przychodu, niezależnie od jego wysokości. Dodany przepis, art. 25a dawnej ustawy wypadkowej, wszedł w życie 1 stycznia 1999 r. Jest oczywiste, że art. 25a ust. 1 dawnej ustawy wypadkowej wprowadzał drugi (obok kumulacji renty z emeryturą) przywilej dla osób pobierających rentę wypadkową.

Ustawa z 30 października 2002 r. – ustawa wypadkowa w art. 61 uchyliła poprzednio obowiązujące akty dotyczące renty wypadkowej, w tym – w art. 61 pkt 2 – dawną ustawę wypadkową z 1975 r. Jest oczywiste, że wraz z całą ustawą stracił moc jej art. 25a, dopuszczający pobieranie renty wypadkowej obok osiąganych przychodów z tytułu zatrudnienia, służby czy działalności gospodarczej. Właśnie uchylenie tego przepisu jest przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie. Zdaniem wnioskodawcy, efektem uchylenia art. 25a dawnej ustawy wypadkowej jest pozbawienie szczególnej grupy rencistów, którą stanowią osoby niezdolne do pracy na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, przywileju łączenia uprawnienia rentowego z uzyskiwaniem przychodów.

2. Obowiązujący stan prawny, z uwzględnieniem wyroku TK z 31 stycznia 2006 r. (sygn. K 23/03).

Jak wynika z uzasadnienia wniosku i przedstawionej wyżej ewolucji rozwiązań prawnych, zasadniczym problemem jest kumulacja świadczeń emerytalnego i rentownego z osiąganiem przychodów. Konieczne jest jasne ustalenie jej zakresu.

a) W okresie od 1 stycznia 1999 r., tj. od wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach, do 1 stycznia 2003 r., tj. wejścia w życie ustawy wypadkowej, osoby niezdolne do pracy na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej mogły kumulować:

- świadczenie emerytalne z rentowym (półtora świadczenia); podstawę stanowił art. 96 ustawy o emeryturach i rentach oraz art. 24 ust. 1 dawnej ustawy wypadkowej,
- świadczenie rentowe z przychodem nieograniczonej wysokości; podstawę stanowił art. 25a dawnej ustawy wypadkowej.

Ponieważ w obowiązujących przepisach brak było normy zakazującej kumulowania przychodów z trzech wyżej wskazanych źródeł, emeryci będący jednocześnie rencistami „wypadkowymi” mogli osiągać przychody bez ograniczeń.

Nie ulega wątpliwości, że ta grupa osób była uprzywilejowana zarówno w stosunku do innych emerytów-rencistów, jak i rencistów-pracowników. Dodatkowo kumulowały się jej oba te przywileje w stosunku do innych rencistów i emerytów.

b) Po wejściu w życie ustawy wypadkowej, której przepis jest kwestionowany w niniejszej sprawie, renciści „wypadkowi” mogą kumulować:

- świadczenie emerytalne z rentowym (półtora świadczenia), na dotychczasowych zasadach; podstawę stanowi art. 96 ustawy o emeryturach i rentach oraz art. 26 ust. 1 ustawy wypadkowej,
- świadczenie rentowe z osiąganiem przychodu, ale tylko na zasadach ogólnych, dotyczących wszystkich rencistów, czyli zasadach określonych w art. 104 ustawy o emeryturach i rentach, tj. przy zachowaniu tam wskazanej wysokości przychodu.

Trzeba dodać ponadto, że pobieranie świadczenia emerytalnego może być kumulowane z aktywnością zarobkową na zasadach określonych w art. 104 ustawy o emeryturach i rentach, przy czym – na podstawie art. 103 ust. 2 tejże ustawy – w stosunku do osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny (60 lat kobiety, 65 lat mężczyźni), nie stosuje się ograniczeń, gdy chodzi o wysokość osiąganego przychodu.

Na mocy art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej wyłączona została jednak możliwość kumulacji przychodów z trzech źródeł. Przepis ten stanowi bowiem, że „Przepisu ust. 1 [kumulacja półtora świadczenia – przypis TK] nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona osiąga przychód powodujący zawieszenie prawa do świadczeń lub zmniejszenie ich wysokości, określony w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, niezależnie od wysokości tego przychodu”. Nawet rencista „wypadkowy” nie może zatem jednocześnie pobierać emerytury, renty i prowadzić działalności zarobkowej.

W konsekwencji wprowadzonych zmian uprawnienia rencistów „wypadkowych” uległy ograniczeniu:

- po pierwsze, możliwość pobierania przez nich renty w pełnej wysokości została uzależniona od wysokości osiąganych przychodów; kumulacja jest nadal możliwa, ale na warunkach obowiązujących ogół rencistów, co oznacza pozbawienie przywileju wynikającego z art. 25a dawnej ustawy wypadkowej i funkcjonującego przez 4 lata,
- po drugie, nie jest dopuszczalne – co wynika z art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej – jednoczesne pobieranie obu świadczeń i osiąganie przychodów; w przypadku rozpoczęcia aktywności zarobkowej, i to niezależnie od wysokości osiąganych z niej przychodów, emeryt-rencista musi zdecydować, które z dwu świadczeń (emeryturę albo rentę) będzie pobierał.

Dla zarysowania pełnego obrazu sytuacji osób pobierających rentę wypadkową należy wskazać, że sposób obliczania jej wysokości jest inny, bardziej korzystny, niż w przypadku pozostałych rencistów. Zasady ogólne ustalania wysokości renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy uregulowane są w art. 15-19 oraz art. 62 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach. Wysokość ta jest uzależniona od tzw. kwoty bazowej, wskazanej w art. 19, oraz długości okresów składkowych i nieskładkowych, a zatem w praktyce od okresu zatrudnienia danej osoby. Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynosi 75% renty z tytułu całkowitej niezdolności (art. 62 ust. 2). Wysokość renty wypadkowej jest wprawdzie obliczana przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach, ale jej wysokość jest oderwana od długości okresu ubezpieczenia wypadkowego (art. 17 ust. 2 ustawy wypadkowej), a przy ustalaniu podstawy jej wymiaru nie bierze się pod uwagę ograniczeń z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach (art. 17 ust. 3 ustawy wypadkowej). Stosownie do art. 18 ustawy wypadkowej, renta dla osób całkowicie niezdolnych do pracy nie może być niższa niż 80% podstawy jej wymiaru, dla częściowo niezdolnych – niż 60%, zaś renta szkoleniowa wynosi 100% podstawy jej wymiaru.

c) Konstytucyjność powołanego wyżej art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej została zakwestionowana przez wnioskodawcę już w 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 31 stycznia 2006 r., wydanym w sprawie K 23/03, stwierdził, że poddany kontroli przepis ustawy wypadkowej jest zgodny z powołanym wzorcem kontroli, tj. art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny przyznał, że wprowadzenie do ustawy wypadkowej art. 26 ust. 3 w istocie, tak jak to zarzuca wnioskodawca, oznacza pogorszenie sytuacji rencistów, których niezdolność do pracy jest wynikiem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Powstanie tych niekorzystnych skutków nie może być jednak uznane za naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa; nie nastąpiło też sprzeczne z Konstytucją naruszenie ochrony praw nabytych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne dopuszcza ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów.

W związku z dokonaniem przez Trybunał Konstytucyjny oceny konstytucyjności art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej, w niniejszej sprawie poza zakresem rozważań pozostaje kwestia wyłączenia kumulacji przychodów z trzech źródeł. Pozbawienie rencistów „wypadkowych” przywileju kumulowania dwóch przywilejów, tzn. łączenia emerytury z rentą i jednoczesnego łączenia aktywności zarobkowej z rentą, zostało bowiem uznane za zgodne z Konstytucją. Przedmiotem analizy i oceny w niniejszej sprawie jest więc wyłącznie ograniczenie możliwości zarobkowania przy jednoczesnym pobieraniu renty wypadkowej, będące skutkiem uchylecia przywileju rencistów „wypadkowych” przyznanego im w art. 25a dawnej ustawy wypadkowej.

3. Przedmiot kontroli konstytucyjnej.

Prezentacja ewolucji rozwiązań prawnych i aktualnego stanu prawnego pozwala należycie określić przedmiot kontroli konstytucyjnej. Wnioskodawca kwestionuje art. 61 pkt 2 ustawy wypadkowej w zakresie, w jakim uchyla art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Kwestionowanym przepisem jest zatem klauzula derogacyjna, dotycząca całej ustawy z 12 czerwca 1975 r. Wnioskodawca nie kwestionuje jednak ani wprowadzenia nowego systemu, ani derogacji ogółu poprzednio obowiązujących ustaw, ani derogacji całej dawnej ustawy wypadkowej. Podważa uchylenie jednego tylko przepisu z ogółu uchylonych, a mianowicie – art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Trybunał Konstytucyjny pomija w tym miejscu kwestię dopuszczalności takiej wycinkowej kontroli przepisu derogacyjnego, a także problem skutków ewentualnego uwzględnienia wniosku, w szczególności odpowiedź na pytanie, czy skutkiem tym byłoby „odżycie” i

obowiązywanie jednego z przepisów uchylonej w całości ustawy. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny i doktryna dopuszczają ocenę konstytucyjności przepisów derogacyjnych (por. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157 i nast. i tam analizowane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian*, Poznań 2005, zwł. s. 128-133), jednak w rozstrzyganej sprawie sytuacja, jaka powstałaby w wyniku uwzględnienia wniosku, byłaby dość szczególna. Gdyby hipotetycznie założyć, że dochodzi do „odżycia” przepisu art. 25a dawnej ustawy wypadkowej, byłby to przepis niejako zawieszony w próżni, i to w podwójnym sensie: z punktu widzenia techniki legislacyjnej, gdyż – ewentualnie – obowiązywałby akt prawny składający się z jednego przepisu odnoszącego się do świadczeń przewidzianych w dwóch innych aktach normatywnych, oraz z punktu widzenia merytorycznego, gdyż na tle nowych regulacji obowiązywałby jeden przepis wyjęty z dawnego systemu. W efekcie wydaje się wątpliwe, czy samo uwzględnienie wniosku w niniejszej sprawie, bez interwencji ustawodawcy, przyniosłoby skutek oczekiwany przez wnioskodawcę. Wnioskodawca nie kwestionuje wszak uchylenia ustawy jako całości; istotą jego zarzutu jest pominięcie w nowej ustawie wypadkowej normy, jaka wynikała z art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Decyzja ustawodawcy o niewprowadzaniu jej do nowego aktu nie może być jednak oceniana z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Pozostawiając poza zakresem zainteresowań kwestię „techniczną” ewentualnego powrotu do systemu prawa art. 25a dawnej ustawy wypadkowej, Trybunał stwierdza, że dla konstytucyjnoprawnej oceny sformułowanych we wniosku zarzutów istotne jest ustalenie merytorycznego efektu uchylenia tego przepisu. Otóż, jak wyżej wykazano, w następstwie uchylenia tego przepisu renciści „wypadkowi” utracili jeden ze swych przywilejów, polegający – w uproszczeniu ujmując – na możliwości nieograniczonego zarabkowania, mimo pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Innymi słowy – zostali poddani ogólnemu reżymowi, który polega na uzależnieniu uprawnienia do pobierania renty od wysokości przychodu osiąganego z pracy; przy określonym jego poziomie prawo do renty ulega zawieszeniu lub zmniejszeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że przedmiotem oceny w niniejszej sprawie jest wskazane ograniczenie uprawnień rencistów „wypadkowych”.

4. Nieadekwatność wzorców kontroli nawiązujących do prawa do pracy i prawa do zabezpieczenia społecznego.

Analizę zarzutów przeciwko temu ograniczeniu Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od wyeliminowania, jako nieadekwatnych, niektórych spośród wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjnej. Chodzi o art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz przepisy ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, tj. art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych i art. 1 pkt 2 i 4, art. 10 pkt 1, art. 12 pkt 2 i 3, art. 15 pkt 1 i 2 Europejskiej Karty Społecznej (EKS). Powołane wzorce wyraźnie da się podzielić na dwie grupy: przepisy gwarantujące prawo do pracy oraz realizujące prawa osób niepełnosprawnych do zabezpieczenia społecznego i ich adaptacji w życiu społecznym.

Tak więc art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Do realizacji tak rozumianego prawa do pracy zobowiązuje Polskę także art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zgodnie z którym „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo do pracy, które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie

wybraną lub przyjętą, oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia tego prawa”. W tym samym kierunku zmierza art. 1 pkt 2 EKS, w którym Umawiające się Strony zobowiązują się „chronić skutecznie prawo pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną”. Kolejny przepis EKS, art. 1 pkt 4 nakazuje „zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkoleniowe i readaptację zawodową”. Następny z powołanych wzorców, art. 10 EKS, reguluje prawo do szkolenia zawodowego: w pkt 1 państwa zobowiązują się „zapewnić lub popierać, w miarę potrzeby, szkolenie techniczne i zawodowe wszystkich osób, w tym niepełnosprawnych (...)”.

Z kolei art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „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”. Obowiązek państwa stworzenia zabezpieczenia społecznego wynika też z art. 12 EKS, zgodnie z którym Umawiające się Strony zobowiązują się: „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”. W art. 15 EKS, poświęconym osobom niepełnosprawnym fizycznie lub umysłowo, Umawiające się Strony zobowiązują się: „1 podjąć konieczne środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym ułatwień szkoleniowych, w tym, jeżeli to konieczne, utworzenie wyspecjalizowanych instytucji publicznych lub prywatnych, 2 podjąć odpowiednie środki w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych, takie jak wyspecjalizowane służby pośrednictwa pracy, ułatwianie podejmowania pracy chronionej oraz środki dla zachęcania pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych”.

Jak wynika z treści zacytowanych wyżej przepisów, chodzi o dwa różne prawa, kształtowane na poziomie konstytucyjnym i na poziomie prawa międzynarodowego: prawo do pracy oraz prawa osób niepełnosprawnych, idące w kierunku zapewnienia im środków do życia i do readaptacji zawodowej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w żadnym z powołanych przepisów nie ma mowy o kumulacji prawa do pracy i do zabezpieczenia społecznego. Treść przepisów wskazanych jako wzorce kontroli w żadnym razie nie daje podstaw do twierdzenia, że osoba, która wykonuje pracę i uzyskuje za nią wynagrodzenie, ma ponadto prawo do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia tych przepisów na skutek uchylecia mocy obowiązującej art. 25a dawnej ustawy wypadkowej opiera się więc na nadinterpretacji wymagań stawianych ustawodawcy przez przepisy będące wzorcami kontroli, przy jednoczesnym wyolbrzymieniu niekorzystnych skutków wynikających z braku odpowiednika art. 25a dawnej ustawy wypadkowej.

Trybunał wyraża przekonanie, że zarzut naruszenia zarówno art. 65 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak i powołanych przepisów prawa międzynarodowego, mógłby znaleźć podstawę tylko przy założeniu uczynionym milcząco przez wnioskodawcę, że pominięcie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej pociągnęło za sobą:

- po pierwsze – niemożliwość podejmowania pracy przez osoby pobierające rentę wypadkową,
- po drugie – pozbawienie zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Tymczasem, w świetle obowiązujących przepisów, oba te założenia są fałszywe. Jak wykazano wyżej, art. 26 ust. 3 ustawy wypadkowej zakazuje kumulowania trzech świadczeń, tj. emerytury, renty i wynagrodzenia za pracę (inną aktywność zawodową). Brak natomiast zakazu łączenia aktywności zarobkowej z pobieraniem renty albo emerytury. Jak wynika z wyraźnego, choć mniej korzystnego niż poprzednio

obowiązujący, przepisu art. 104 ustawy o emeryturach i rentach, dopuszczalne jest łączenie aktywności zarobkowej z pobieraniem emerytury albo renty. Wyraźny przepis, art. 26 ust. 1 ustawy wypadkowej, dopuszcza też kumulację świadczenia emerytalnego z rentowym. Jeśli ustawodawca „zabiera” rentę, czyni to wyłącznie w odniesieniu do osób posiadających uprawnienia emerytalne, które dodatkowo chciałyby pracować. Jest dość oczywiste, że – wbrew temu, co sugeruje wnioskodawca – ustawodawca nie pozostawia tych osób bez zabezpieczenia społecznego. Przeciwnie: gwarantuje możliwość osiągnięcia, w określonych granicach, przychodów z dwóch źródeł. Trudno więc mówić o naruszeniu art. 67 ust. 1 Konstytucji. Brak możliwości podejmowania pracy przez emerytów niezdolnych – zgodnie z orzeczeniem lekarskim – do pracy nie może być oceniany ani jako naruszenie zasady swobodnego wyboru zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji), ani jako naruszenie zobowiązań międzynarodowych Polski w zakresie zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości powrotu do życia społecznego, osiągnięcia samodzielności, itd. Chodzi wszak o osoby, które – w świetle przepisów ogólnych – ze względu na osiągnięty wiek przechodzą od aktywności zawodowej do zasłużonego, wypracowanego, odpoczynku. Trudno nawet założyć, by na państwa – strony EKS nałożono obowiązek zapewnienia tym osobom możliwości podejmowania pracy, mimo otrzymywania przez nie świadczenia emerytalnego i rentowego.

Podkreślany przez wnioskodawcę zarzut, jakoby ustawodawca polski pozbawił rencistów wypadkowych możliwości przekwalifikowania się i readaptacji zawodowej, jest pozbawiony podstaw. Ustawa o emeryturach i rentach reguluje jednak „rentę szkoleniową”, przyznawaną zasadniczo na okres 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia o 30 miesięcy (art. 60), przy czym szkoleniowa renta wypadkowa nie może być niższa niż 100% podstawy jej wymiaru (art. 18 ustawy wypadkowej). Ustawodawca przyjął, że renta taka przysługuje osobom, które utraciły zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, ale ich stan zdrowia – według oceny lekarza – pozwala na przekwalifikowanie się do innego zawodu. Konsekwentnie też, renta szkoleniowa nie przysługuje, gdy osoba osiąga przychody, o których mowa w art. 104 ust. 1-4 ustawy o emeryturach i rentach, bez względu na ich wysokość (art. 64 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach). Ustawodawca zakłada, że skoro zainteresowany, mimo orzeczenia niezdolności do pracy, prowadzi jednak aktywność zarobkową, przekwalifikowanie zawodowe nie jest mu niezbędne. Trybunał Konstytucyjny dostrzega w powołanych rozwiązaniach racjonalną myśl ustawodawcy, który – z jednej strony – dąży do zapewnienia potrzebującym środków niezbędnych do readaptacji zawodowej, ale – z drugiej strony – przeciwstawia się wydatkowaniu środków przeznaczonych na ten cel w przypadkach, gdy nie jest to potrzebne.

Trybunał nie kwestionuje założenia wnioskodawcy, że połączenie wynagrodzenia za pracę z innym świadczeniem, traktowanym jako pewna rekompensata za ograniczenie zdolności do pracy w wyniku choroby zawodowej lub wypadku przy pracy, może być oceniane jako stan pożądany, do którego należy dążyć w miarę wzrostu poziomu gospodarczego. Jednak stan ten na pewno nie jest standardem wymaganym czy to przez Konstytucję, czy to przez umowy międzynarodowe, którymi Polska jest związana. Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że – gdy chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego – to zarówno Konstytucja, jak i akty prawa międzynarodowego zawierają klauzule nawiązujące do rzeczywistych możliwości państwa. Konstytucja pozostawia kwestię poziomu zabezpieczenia społecznego ustawom, a konwencje stanowią o „zapewnieniu lub popieraniu” odpowiednich szkoleń, o podejmowaniu ich „w miarę potrzeb”, o „zabieganiu” o podwyższenie poziomu zabezpieczenia społecznego, o „podejmowaniu środków w celu”. Stosowanie tych formuł świadczy o braku sztywnych granic poziomu zabezpieczenia społecznego i wymagań odnośnie do metod readaptacji. Poziom świadczeń w tym zakresie jest

uzależniony od ogólnego poziomu rozwoju ekonomicznego i zamożności państwa. Tym bardziej nie może być mowy o wymaganiu i zobowiązaniu państw, by świadczenia te były realizowane na rzecz osób, które pracują i osiągają dochody pozwalające na utrzymanie się.

W tej sytuacji przedstawione wyżej wzorce kontroli, kształtujące prawo do pracy i prawa osób niezdolnych do niej, nie mogą być uznane za adekwatne do oceny konstytucyjnej kwestionowanego przepisu. Przepisy te gwarantują każde z tych praw z osobna, natomiast nie zobowiązują państwa do kumulowania, w jakimkolwiek zakresie, prawa do pracy z prawem do zabezpieczenia społecznego. Należy więc stwierdzić, że obowiązujące w prawie polskim rozwiązanie, opierające się na art. 26 ust. 1 ustawy wypadkowej oraz art. 104 ustawy o emeryturach i rentach, zapewniające ograniczoną kumulację przychodów z dwóch źródeł, gwarantuje zainteresowanym więcej, aniżeli wymagają tego konstytucyjne i międzynarodowoprawne standardy w zakresie prawa do pracy i zabezpieczenia społecznego.

Po wyeliminowaniu nieadekwatnych w niniejszej sprawie wzorców kontroli, nawiązujących do prawa do pracy oraz prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostała ocena pominięcia art. 25a dawnej ustawy wypadkowej z punktu widzenia art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

5. Ocena z punktu widzenia art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak uczynił to w sprawie o sygn. K 23/03, przyznaje, że – w świetle wyżej przedstawionej ewolucji przepisów – niewątpliwa jest niekorzystna zmiana sytuacji prawnej rencistów niezdolnych do pracy na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Jak już powiedziano, pominięcie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej pociągnęło za sobą limitowanie ich możliwości zarobkowania. Wynikającą z tego przepisu dopuszczalność łączenia renty z nieograniczonym zarobkowaniem wnioskodawca traktuje jako prawo nabyte rencistów. Stąd uchylenie przepisu ocenia jako naruszenie zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawca powołał też jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem zarzucił naruszenie wyrażonej w tym przepisie zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał między innymi, że „skutkiem wejścia w życie zaskarżonej regulacji jest pozbawienie prawa do świadczeń grupy osób, które dotychczas pobierały rentę z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, a jednocześnie dzięki zdobyciu nowych umiejętności podejmowały dodatkowe zatrudnienie” (s. 2 uzasadnienia wniosku). Względem finansowe, które – według treści uzasadnienia projektu ustawy – podyktowały ograniczenie praw rencistów, wnioskodawca uważa za niewystarczające usprawiedliwienie tychże zmian, zwłaszcza że – jego zdaniem – uzasadnienie projektu nie opiera się na szczegółowych wyliczeniach, lecz „na ogólnych twierdzeniach oraz przypuszczeniach” (tamże s. 5).

Odnosząc się do powyższych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny przypomina raz jeszcze, że ustawodawca – wprowadziwszy nową ustawę o emeryturach i rentach oraz nową ustawę wypadkową – dokonał zmiany całego systemu; utrata mocy przez art. 25a dawnej ustawy wypadkowej dobrze wpisuje się w logikę tej zmiany. Nie należy więc mówić o uchyleniu tego przepisu, lecz raczej należy stwierdzić, że ustawodawca nie wprowadził do nowego systemu emerytalno-rentowego normy odpowiadającej art. 25a dawnej ustawy wypadkowej, czyli nie przewidział kumulacji renty wypadkowej z nieograniczonym zarobkowaniem. Trybunał Konstytucyjny ocenia, że wnioskodawca w fałszywym świetle przedstawia skutek pominięcia przez ustawodawcę normy na wzór art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Wbrew jego twierdzeniom skutek ten nie polega bowiem na „pozbawieniu prawa do świadczeń grupy osób”, lecz na ograniczeniu możliwości zarobkowania przez nie i

poddaniu sytuacji prawnej tych osób zasadom ogólnym, dotyczącym ogółu rencistów. Nawet jeśli utratę przywileju, jakim przez 4 lata obowiązywania art. 25a dawnej ustawy wypadkowej cieszyła się grupa rencistów, potraktować jako utratę prawa słusznie nabytego, wprowadzone rozwiązanie legislacyjne trudno krytykować z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. W jej ramach trzeba również uwzględnić postulat przyzwoitej legislacji, który nie oznacza tylko wymagań formalnych (jasne sformułowanie przepisów, wprowadzenie okresów dostosowawczych), ale także wymaganie spójności systemu prawa, unikanie rozwiązań prawnych w sposób oczywisty nieracjonalnych. Do takich właśnie rozwiązań należało, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie przyjęte w obowiązującym przez 4 lata art. 25a dawnej ustawy wypadkowej. Opierało się ono na fikcji, że osoba według orzeczenia komisji lekarskiej niezdolna do pracy jest jednak zdolna do podejmowania aktywności zarobkowej w nieograniczonym zakresie, przy czym taką możliwość ustawodawca dopuszczał tylko w odniesieniu do osób, które zdolność do pracy utraciły w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Wydaje się, że jeśli dopuszcza się kumulację pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy z pracą zarobkową, to racjonalny ustawodawca, poważnie traktujący orzeczenia komisji lekarskich, zakres dopuszczalnej aktywności zawodowej powinien wiązać ze stopniem niezdolności do pracy, a nie z przyczyną tejże niezdolności. Temu modelowi odpowiada raczej rozwiązanie przyjęte w art. 104 ustawy o emeryturach i rentach, które – po uchyleniu art. 25a dawnej ustawy wypadkowej – jest rozwiązaniem powszechnie obowiązującym. Tak więc przyjmuje się, że prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ulega zawieszeniu, gdy osoba osiąga przychód wyższy niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, zaś zmniejszeniu, gdy przychód ten przekracza 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Oceniając zniesienie przywileju, przyznanego grupie rencistów w art. 25a dawnej ustawy wypadkowej, na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji, trzeba brać pod uwagę, że negatywne konsekwencje finansowe odczuwane przez członków tej grupy są w pewnej mierze uzasadnione dążeniem ustawodawcy do racjonalizowania rozwiązań prawnych.

Wypada też przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjmuje, że „ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy, jest co do zasady dopuszczalne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; por. też orzeczenie z 3 listopada 1992 r., sygn. K 12/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 24 i z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80). Trybunał podkreśla, że zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno przekraczać określonej miary i nie powinno być arbitralne. Jego przyczyną, co na ogół nie ulega wątpliwości, jest poszukiwanie oszczędności budżetowych. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 31 stycznia 2006 r. wypowiedział się na temat dopuszczalności ograniczania uprawnień emerytalno-rentowych ze względu na interes publiczny. Trybunał podkreślił, że „Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych, ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne” (sygn. K 23/03). W jednym z wcześniejszych wyroków Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ustawy emerytalno-rentowej z 1998 r., przywołał uzasadnienie jej projektu, w którym wskazywano na potrzebę „stworzenia stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych” oraz na potrzebę „stopniowej likwidacji istniejących odrębności i przywilejów branżowych” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Trybunał

Konstytucyjny w obecnym składzie, dostrzegając celowość działań ustawodawcy, podziela wcześniej wyrażane stanowisko co do dopuszczalności ograniczeń i stwierdza, że analizowane w niniejszej sprawie pominięcie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej nie miało charakteru arbitralnego ani też nie stanowiło nadmiernej ingerencji w uprawnienia rencistów „wypadkowych”. Ocenę tę wzmacnia fakt pozostawienia przez ustawodawcę w mocy pewnego uprzywilejowania tej grupy rencistów w stosunku do ogółu osób niezdolnych do pracy, poprzez szczególne zasady obliczania wysokości renty wypadkowej oraz dopuszczenie jej kumulowania z emeryturą.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznaje, że brak przejęcia do nowych przepisów art. 25a dawnej ustawy wypadkowej i poddanie sytuacji osób niezdolnych do pracy z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej przepisom ogólnym dotyczącym łączenia renty z tytułu niezdolności do pracy z zarabkowaniem nie narusza art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ocena z punktu widzenia art. 32 Konstytucji.

Trudno też zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, jakoby pominięcie art. 25a dawnej ustawy wypadkowej oznaczało naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Sam wnioskodawca wprost napisał w uzasadnieniu wniosku, że na tle dawnej ustawy osoby pobierające rentę z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej były w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do innych rencistów. W ocenie wnioskodawcy, szczególna przyczyna niezdolności do pracy tych osób dostatecznie uzasadnia ich szczególne, „lepsze” traktowanie. Wejście w życie nowej ustawy oznacza pozbawienie tego przywileju, co wnioskodawca kwalifikuje jako naruszenie art. 32 Konstytucji. Zasadę równości należy bowiem rozumieć nie tylko jako nakaz równego traktowania osób należących do określonej grupy, ale także jako nakaz różnicowania sytuacji prawnej osób, które wyróżniają się określoną, istotną cechą prawnie relewantną.

Trybunał Konstytucyjny, nie kwestionując ogólnych założeń dotyczących rozumienia zasady równości, stwierdza, że zrównanie sytuacji wszystkich rencistów, uzyskujących świadczenie ze względu na niezdolność do pracy, trudno kwalifikować jako naruszenie tejże zasady. Oczywiście, ustawodawca może w ramach określonej kategorii podmiotów dostrzegać dalsze, prawnie doniosłe zróżnicowanie i dać temu wyraz, dywersyfikując ich sytuację. Tak też uczynił, wyróżniwszy z ogółu niezdolnych do pracy tych, którzy zdolność tę utracili na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej; skalkulował dla nich rentę w sposób szczególny, korzystniejszy niż dla pozostałych oraz pozwolił na kumulację emerytury i renty. Natomiast zniósł dodatkowy przywilej w postaci nieograniczonej możliwości zarabkowania. Zniesienie przywileju nie może być jednak oceniane w kategoriach naruszenia zasady równości. W tym względzie zarzut wnioskodawcy jest całkowicie niezrozumiały. Powrót do stanu wyjściowego, tj. zniesienie przywileju, nie może być jednak oceniany w kategoriach naruszenia zasady równości. Nie sposób bowiem przeoczyć, że chodzi o pobieranie świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Wypadkiem ubezpieczeniowym, z którym wiąże się świadczenie rentowe, jest niewątpliwie niezdolność do pracy jako taka, niezależnie od jej przyczyny. Z punktu widzenia ubezpieczyciela trudno uznać, by fakt poniesienia uszczerbku w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej był prawnie relewantnym wyróżnikiem uprawnionych. Decydujący jest zakres (pełna, częściowa) i rodzaj (trwała, przemijająca) niezdolności do pracy. Inaczej byłoby, gdyby świadczenie wypłacał pracodawca. Wtedy można by uznać, że powiązanie niezdolności do pracy z wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową nakazuje szczególne traktowanie byłego pracownika. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że zrównanie sytuacji prawnej wszystkich osób niezdolnych do pracy, bez względu na przyczynę tej niezdolności, jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.