

8/1/A/2006

WYROK

z dnia 31 stycznia 2006 r.

Sygn. akt K 23/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Teresa Dębowska-Romanowska

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 stycznia 2006 r., wniosku Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy o zbadanie zgodności:

art. 26 ust. 3 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.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 26 ust. 3 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) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy pismem z 3 czerwca 2003 r. przedstawił wniosek o zbadanie zgodności art. 26 ust. 3 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 z 30 października 2002 r.) z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 26 ust. 1 wymienionej ustawy osoba, mająca uprawnienie do renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową oraz uprawnienia do emerytury, otrzymuje świadczenie łączne w wysokości przysługującej renty inwalidzkiej powiększonej o połowę emerytury lub emerytury powiększonej o połowę renty inwalidzkiej. Zaskarżony art. 26 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r. stanowi, że osoba uprawniona do takiego łączenia świadczeń traci to uprawnienie, jeżeli osiąga przychód powodujący zawieszenie prawa do świadczeń lub zmniejszenie ich wysokości, określony w ustawie o emeryturach i rentach z FUS,

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lutego 2006 r. w Dz. U. Nr 22, poz. 171.

niezależnie od wysokości tego przychodu. Przepis ten dotyczy zarówno osób, które uzyskają prawo do renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej po jego wejściu w życie, jak i osób, które nabyły to prawo przed wejściem w życie zaskarżonej regulacji.

Zdaniem Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę jest mniej korzystne niż rozwiązania dotychczas obowiązujące i narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania jednostki do państwa. Wiele osób, kierując się dotychczasowymi przepisami, podjęło działania, których celem było zapewnienie pewnej stabilizacji życiowej. Istotnym elementem tych działań było zwłaszcza podjęcie pracy zarobkowej, aby uzupełnić skromne świadczenia uzyskiwane z ubezpieczeń społecznych. Rozwiązania wprowadzone przez ustawodawcę dotyczą osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. W odniesieniu do zaskarżonego przepisu nie zachodzi żadna wyjątkowa sytuacja uzasadniająca odstępianie od wymienionych zasad. Zachowaniu uprzednio obowiązujących przepisów nie przeciwstawia się ani konieczność dania pierwszeństwa określonej wartości konstytucyjnej, ani inny ważny interes społeczny czy interes państwa. Zaskarżony przepis nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej ani w zasadzie równości, nie spowoduje też zauważalnych oszczędności w wydatkach budżetowych, ponieważ część osób zagrożonych utratą świadczeń zatrudni się nielegalnie, a ponadto liczba osób uprawnionych do uzyskiwania wymienionych świadczeń jest stosunkowo niewielka. Trudno byłoby też uznać, że zaskarżony przepis miałby odegrać jakąś istotną rolę w przeciwdziałaniu bezrobociu, gdyż sztuczne ograniczanie możliwości zatrudnienia przez część obywateli nie stanowi skutecznego sposobu ograniczania bezrobocia i jego następstw.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 listopada 2003 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowana regulacja nie dotyczy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej. Przewidziany przez ustawę zbieg świadczeń ma charakter przywileju. Ponadto to od osoby zainteresowanej zależy, czy zdecyduje się na taką aktywność zawodową, w wyniku której będzie osiągać dochody powodujące zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia emerytalnego. Prawo do renty w systemie ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych jest związane z niezdolnością do pracy, podczas gdy poprzednio wystarczało stwierdzenie inwalidztwa, nawet gdy nie powodowało ono niezdolności do pracy. Obecnie zbieg prawa do renty związanej ze skutkami wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz dochodów z tytułu pracy zarobkowej będzie wyjątkowy, a sam kwestionowany przepis nie jest zbyt dolegliwy w swoich skutkach, skoro nie pozbawia uprawnionego prawa do renty. W istocie to przepisy inne niż kwestionowane przewidują zawieszenie emerytury w razie uzyskiwania dochodów z tytułu pracy zarobkowej. Brak jest także podstaw do uznania, że ustawodawca nie zachował odpowiedniej *vacatio legis*.

3. Przedstawiając stanowisko Sejmu w piśmie z 19 marca 2004 r., Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu osoby zainteresowane miały wystarczający czas, aby dostosować się do nowej regulacji prawnej. Mogły albo zrezygnować z uzyskiwania przychodów albo pobierać rentę lub emeryturę bez odpowiedniego zwiększenia jednego z tych świadczeń o połowę. W razie przyjęcia przez ustawodawcę odmiennego rozwiązania powstałaby sytuacja powodująca nieuzasadnione zróżnicowanie w możliwościach zarobkowania między osobami otrzymującymi wyłącznie świadczenia emerytalne a osobami mającymi prawo do emerytury powiększonej o połowę renty. W ukształtowanym stanie prawnym sytuacja osób pobierających tylko emeryturę oraz osób otrzymujących emeryturę powiększoną o połowę

renty jest identyczna w zakresie uzyskiwania przychodów. Mogą one osiągać przychody na zasadach wynikających z ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z tym że osoby otrzymujące emerytury powiększone o połowę renty – muszą te renty zawiesić.

II

Na rozprawie 31 stycznia 2006 r. wnioskodawca podtrzymał stanowisko zawarte we wniosku i wniósł o stwierdzenie, że art. 26 ust. 3 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Umocowani przedstawiciele uczestników postępowania – Prokuratora Generalnego i Sejmu również podtrzymali zajęte uprzednio na piśmie stanowiska i zgodnie wnieśli o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Badając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności przedstawić zwięźle regulacje prawne obowiązujące przed wejściem zaskarżonego przepisu, tj. przed 1 stycznia 2003 r. Świadczenia z tytułu ubezpieczenia wypadkowego i z tytułu chorób zawodowych przed tym dniem regulowało kilka aktów prawnych. Z jednej strony obowiązywała ustawa 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: ustawa z 12 czerwca 1975 r.) obejmująca pracowników. Z drugiej strony ubezpieczenie innych grup zawodowych zostało unormowane przez akty prawne szczególne: ustawę z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. 1983 r. Nr 31, poz. 145 ze zm.), ustawę z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.), dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz. U. 1983 r. Nr 27, poz. 135 ze zm.), ustawę z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.) oraz ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 ze zm.). Powyższe akty prawne zawierały tylko rozwiązania szczególne dotyczące wymienionych grup zawodowych, odsyłając co do innych spraw z zakresu zagadnień ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych do ustawy z 12 czerwca 1975 r.

Do świadczeń przewidzianych przez ustawę z 12 czerwca 1975 r. należała m.in. renta inwalidzka. W myśl przepisów ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dniu jej uchylenia, pracownikowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej stał się niezdolny do pracy, przysługiwała renta stała, jeżeli niezdolność do pracy była trwała, lub renta okresowa, jeżeli niezdolność do pracy była okresowa. Ustawa dopuszczała pobieranie renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową w razie uzyskiwania innych przychodów. Art. 25a ustawy stanowił *expressis verbis*, że renta taka nie ulega zawieszeniu ani zmniejszeniu w razie osiągania 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 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych zawierała szczególne regulacje na wypadek zbiegu prawa do renty inwalidzkiej oraz prawa do emerytury. Osoba

uprawniona do renty inwalidzkiej na podstawie przepisów tej ustawy oraz do emerytury na podstawie innych przepisów miała prawo do otrzymywania – według wyboru: przysługującej renty inwalidzkiej powiększonej o połowę emerytury albo emerytury powiększonej o połowę renty inwalidzkiej. W myśl przepisów ustawy z 12 czerwca 1975 r. w razie osiągnięcia – w sytuacji zbiegu świadczeń – przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1-4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, renta inwalidzka nie podlegała nigdy zawieszeniu ani zmniejszeniu, natomiast emerytura przyznana na podstawie tej ustawy podlegała zawieszeniu lub zmniejszeniu na zasadach w niej określonych.

2. System ubezpieczeń społecznych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych został gruntownie zmieniony ustawą z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ustawa ta uchyliła ustawę z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz pozostałe wymienione wyżej akty prawne dotyczące ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Na gruncie ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jednym ze świadczeń przewidzianych przez ten akt prawny jest renta z tytułu niezdolności do pracy. W myśl przepisów ustawy, renta ta przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Przy ustalaniu prawa do renty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS z uwzględnieniem przepisów ustawy z 30 października 2002 r.

W myśl art. 26 ust. 1 ustawy z 30 października 2002 r., osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego oraz do emerytury na podstawie odrębnych przepisów wypłaca się, zależnie od jej wyboru: przysługującą rentę powiększoną o połowę emerytury albo emeryturę powiększoną o połowę renty.

Ustawa z 30 października 2002 r. wprowadziła istotne zmiany dotyczące zawieszania i zmniejszania rent w razie uzyskiwania innych przychodów. Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r., zakwestionowanym przez Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy, przepisu art. 26 ust. 1 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.

Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają przepisy intertemporalne ustawy z 30 października 2002 r. W myśl art. 49a wymienionej ustawy, jej przepisy stosuje się do spraw o świadczenia z tytułu wypadków przy pracy, które nastąpiły począwszy od 1 stycznia 2003 r. Dotyczy to także (z pewnymi wyjątkami) świadczeń z tytułu chorób zawodowych, jeżeli uszczerbek na zdrowiu spowodowany taką chorobą został stwierdzony po 31 grudnia 2002 r. Do spraw o świadczenia z tytułu wypadków, które nastąpiły przed 1 stycznia 2003 r., oraz z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego chorobą zawodową, a stwierdzonego przed tą datą, stosuje się przepisy obowiązujące w dniu, w którym nastąpił wypadek lub w którym stwierdzono uszczerbek na zdrowiu spowodowany chorobą zawodową. Z kolei w myśl art. 50 ust. 1 ustawy, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowe oraz renty rodzinne, przyznane na podstawie przepisów dotychczasowych, wymienionych w art. 61, stały się rentami w rozumieniu ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W konsekwencji osoby, które nabyły prawo do renty inwalidzkiej z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej przed 1 stycznia 2003 r., zostały z dniem 1 stycznia 2003 r. objęte regulacją art. 26 ust. 3 wymienionej ustawy dotyczącą zawieszania i zmniejszania świadczeń.

3. Zaskarżony przepis art. 26 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych zawiera odesłanie do przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W myśl przepisów tej ostatniej ustawy, prawo do emerytur i rent ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu w razie osiągnięcia określonego w tej ustawie przychodu. Przychody, które powodują zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń, obejmują:

- przychody z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, tj. przychody z tytułu zatrudnienia, służby lub innej pracy zarobkowej albo prowadzenia pozarolniczej działalności;

- przychody z tytułu czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim oraz służby:

- 1) w Policji,

- 2) w Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu,

- 3) w Straży Granicznej,

- 4) w Służbie Więziennej,

- 5) w Państwowej Straży Pożarnej,

- 6) w Służbie Celnej,

- 7) w Biurze Ochrony Rządu;

- przychody z tytułu działalności wykonywanej za granicą;

- kwoty pobranych zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego oraz wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy, wypłacanego na podstawie przepisów kodeksu pracy, i kwoty świadczenia rehabilitacyjnego i wyrównawczego, zasiłku wyrównawczego i dodatku wyrównawczego.

Prawo do emerytury, prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (przyznanej na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS) oraz prawo do renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia obowiązująca w dniu 31 grudnia 1998 r. w wysokości:

- 1) 24% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r. – dla emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy;

- 2) 18% kwoty bazowej – dla renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy;

- 3) 20,4% kwoty bazowej – dla renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba.

Przepisów dotyczących zawieszania i zmniejszania świadczeń nie stosuje się do emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni), z tym że prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego.

Na gruncie art. 26 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych może pojawić się wątpliwość, czy odesłanie zawarte w tym przepisie dotyczy wyłącznie definicji przychodu, czy również innych pozostałych unormowań dotyczących zawieszania świadczeń. W pierwszej sytuacji emeryci, którzy osiągnęli wiek 60 lat w przypadku kobiet lub 65 lat w przypadku mężczyzn, mogliby otrzymywać świadczenie emerytalne w zbiegu ze

świadczeniem rentowym na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy pomimo uzyskiwania innych przychodów, wymienionych w art. 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W drugiej sytuacji wymienione osoby nie mogłyby uzyskiwać świadczenia emerytalnego w zbiegu ze świadczeniem rentowym na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy w razie uzyskiwania przychodów wymienionych w art. 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z interpretacją ustaloną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt II UZP 1/05, OSNP nr 14/2005, poz. 213) „prawo do pobierania emerytury w zbiegu z rentą z tytułu niezdolności do pracy w związku z chorobą zawodową (art. 26 ust. 1 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.) jest wyłączone w przypadku osiągnięcia przez uprawnionego przychodu, z którym łączy się obowiązek ubezpieczenia społecznego – niezależnie od jego wysokości – także wtedy, gdy emeryt (mężczyzna) osiągnął wiek 65 lat”.

4. W wyniku wejścia w życie ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych osoby, które nabyły prawo do emerytury oraz prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową i które pobierały rentę powiększoną o połowę emerytury albo emeryturę powiększoną o połowę renty, zostały zmuszone do dokonania wyboru z dniem 1 stycznia 2003 r.: albo uzyskiwania innych przychodów, określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, i zrezygnowania z prawa do pobierania renty w zbiegu z emeryturą, albo zrezygnowania z wymienionych przychodów w celu pobierania renty w zbiegu z emeryturą. Należy przy tym podkreślić, że konsekwencje uzyskiwania przychodów określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie ograniczają się do wykluczenia zbiegu świadczeń i konieczności wyboru jednego z nich, ale mogą również polegać na zawieszeniu lub zmniejszeniu wybranego świadczenia, jeżeli zostały spełnione przesłanki zawieszenia lub zmniejszenia tego świadczenia, określone w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Zarówno bowiem emerytura, jak i renta, o których mowa w art. 26 ustawy z 30 października 2002 r., podlega zawieszeniu na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, a art. 26 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r. nie wyłącza stosowania tych zasad w sytuacji, o której mowa w tym przepisie.

Nie podlega zatem dyskusji, że zaskarżony przepis pociąga za sobą niekorzystne skutki dla osób, które nabyły zarówno prawo do emerytury, jak i prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Skutki te mają miejsce w razie osiągnięcia przychodów powodujących zawieszenie prawa do świadczeń lub zmniejszenie ich wysokości, określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

5. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie obu tych zasad. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78 oraz wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482). Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecnictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. 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. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

Z ogólnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasada ochrony praw nabytych.

6. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa wymaga m.in., aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, s. 496; 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1, s. 13; 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, s. 1234). Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. orzeczenie z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) (cytowany wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, s. 1234).

Przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy także wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji prawnej w trakcie postępowania ustawodawczego. Inaczej należy bowiem ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego, przy intensywnej kampanii informacyjnej ze strony podmiotu wnoszącego projekt ustawy, a następnie przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi. W pierwszym przypadku zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw.

Zaskarżony przepis został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 28 listopada 2002 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2003 r. Okres *vacatio legis* wynosił zatem 33 dni. Należy ponadto zwrócić uwagę, że zakwestionowane rozwiązania prawne były od początku przewidywane w projekcie ustawy, a sam projekt ustawy został przesłany przez Radę Ministrów do Sejmu pismem z 12 czerwca 2002 r. po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Zainteresowani mogli zatem dowiedzieć się o zamierzeniach ustawodawcy z dużym wyprzedzeniem, a w rezultacie ustawa uchwalona przez parlament i ogłoszona w Dzienniku Ustaw nie powinna była zaskoczyć adresatów.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że oceny, czy przewidziana w ustawie *vacatio legis* była odpowiednia, należy dokonywać ze szczególną ostrożnością. Jeżeli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom przyjętym w art. 4 ust. 1 ustawy z

dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606), uznanie przez Trybunał, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach (zob. wyrok z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu przypomnieć, że kontrola konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu konstytucyjności aktów normatywnych. Podmiot, który kwestionuje konstytucyjność określonego aktu normatywnego, powinien przedstawić argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. W rozpoznawanej sprawie wnioskodawca nie przedstawił przekonujących argumentów i dowodów przemawiających za uznaniem, że zainteresowani nie mogli dostosować się do nowej regulacji prawnej przed jej wejściem w życie. W ocenie Trybunału 33-dniowy termin wejścia w życie ustawy, choć stosunkowo krótki, należy uznać za dopuszczalny i wystarczający, aby osoby zainteresowane dostosowały się do nowej regulacji i odpowiednio ułożyły swoje sprawy, podejmując decyzję w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy lub zaprzestania prowadzonej działalności.

7. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo.

Trybunał Konstytucyjny zwracał ponadto uwagę, że zasada ochrony zaufania do państwa ma charakter bardziej ogólny od zasady ochrony praw nabytych. Zakres stosowania pierwszej z wymienionych zasad obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę, natomiast zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny (zob. wyrok z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54, s. 706).

Ochrona zaufania do państwa i prawa oraz ochrona praw nabytych nie wykluczają stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki i nie zakazują ograniczania lub znoszenia tych praw. Odstąpienie od wymienionych zasad jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Do wartości takich należy m.in. zapewnienie równowagi budżetowej w państwie, a także zapewnienie równowagi finansowej w systemie ubezpieczenia społecznego.

Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, że dotychczasowe regulacje nie zostaną zmienione, są usprawiedliwione. Zasady te chronią bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Odpowiedź na wymienione pytanie zależy od oceny charakteru dotychczasowej regulacji, a w szczególności, czy i w jakim stopniu prawodawca

gwarantuje jednostce stabilność unormowań. Istotne znaczenie ma również specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które będą uzasadniać zmianę prawodawstwa. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 536) zwracał uwagę, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz zasada ochrony praw nabytych zapewnia w szczególności ochronę osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, na obowiązku płacenia składek i roszczeniowym charakterze świadczeń. Dla ochrony osób objętych ubezpieczeniem społecznym istotne znaczenie ma fakt, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania. Ubezpieczony może oczekiwać, że w razie zaistnienia ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 126). Do istoty ubezpieczenia społecznego należy także finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek, a granice usprawiedliwionych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczenia społecznego. 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, a w konsekwencji państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do zakresu dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych (por. cytowany wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, s. 537).

8. W rozpoznawanej sprawie ważną wskazówkę dotyczącą zakresu swobody regulacyjnej pozostawionej ustawodawcy przy wprowadzaniu zmian dotyczących świadczeń społecznych stanowi treść art. 67 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawa do zabezpieczenia społecznego, a jednocześnie określa granice gwarancji konstytucyjnych. Do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego należy zapewnienie środków utrzymania w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie pozostawania bez pracy bez własnej woli. Istota prawa zagwarantowanego w Konstytucji nie obejmuje natomiast świadczeń dla osób, które w związku z indywidualnymi predyspozycjami i możliwościami postanowiły nie przerywać działalności zawodowej lub gospodarczej i dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tego tytułu. Ustawa może zagwarantować prawo do zabezpieczenia społecznego w szerszym zakresie, niż to wynika z konstytucyjnej istoty tego prawa, określonej w art. 67 Konstytucji. Ustawodawca musi jednak zadbać w pierwszej kolejności o to, aby świadczenia w ramach systemu zabezpieczenia społecznego zapewniały odpowiednie minimum środków utrzymania w sytuacjach określonych w Konstytucji osobom, które nie są w stanie utrzymywać się samodzielnie.

W tym kontekście należy przypomnieć, że celem systemu zabezpieczenia społecznego w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest zapewnienie odpowiednich środków utrzymania osobom, które nie są w stanie uzyskać ich samodzielnie w związku z ograniczeniem zdolności do zarabkowania spowodowanym przez

wymienione czynniki. Przesłanką świadczeń rentowych nie jest więc samo inwalidztwo czy też choroba, ale wynikająca z nich niezdolność do pracy, a obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie środków utrzymania w razie takiej niezdolności. Ustawodawca nie ma natomiast konstytucyjnego obowiązku zapewniania świadczeń rentowych osobom, które zachowały taką zdolność i które w związku z tym kontynuują pracę zawodową lub działalność gospodarczą. Ustawodawca nie ma również konstytucyjnego obowiązku umożliwienia kumulacji świadczeń rentowych i emerytalnych z różnych tytułów.

Oceniając zasadność zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę, należy również przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny szereg razy wypowiadał się w kwestii dopuszczalności zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalnych (zob. orzeczenia z: 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91; 3 listopada 1992 r., sygn. K. 12/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 24 oraz wyroki z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy jest co do zasady dopuszczalne. Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności. W tak wyznaczonych granicach ustawodawca posiada swobodę w określeniu konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby uzyskujące dodatkowy dochód lub wynagrodzenie.

9. W świetle przedstawionych wyżej argumentów, zaskarżony przepis nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można też mówić o prawie nabytym do niezawieszania i niezmnieszania świadczeń rentowych w razie uzyskiwania innych przychodów. Nie podlega jednak dyskusji, że zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń przyznanych osobom objętym ubezpieczeniem społecznym dotyka praw nabytych przez osoby ubezpieczone, ograniczając możliwość korzystania z tych praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na ograniczone możliwości adaptacyjne emerytów i rencistów. Należy jednak zauważyć, że zaskarżony przepis dotyczy wyłącznie osób, które uzyskują dodatkowe przychody, a więc osób, które wykazują w praktyce większe możliwości adaptacyjne od pozostałych emerytów i rencistów.

Oceniając zasadność zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę, należy rozróżnić z jednej strony oczekiwanie osób uprawnionych do pobierania renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, że świadczenia przyznane będą wypłacane przez okres niezdolności do pracy, oraz z drugiej strony oczekiwanie osób uzyskujących przychody z tytułu wykonywanej pracy zawodowej lub działalności gospodarczej, że poziom tych przychodów pozostanie niezmienny. Jak stwierdzono wyżej, osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych mogą na gruncie Konstytucji zasadnie oczekiwać, że świadczenia przyznane będą realizowane, muszą jednak liczyć się z faktem, że świadczenia mogą być realizowane w granicach dostępnych środków. Oczekiwania dotyczące poziomu przychodów z tytułu wykonywanej pracy zawodowej lub działalności gospodarczej mają odmienny charakter. W warunkach gospodarki rynkowej jednostka musi liczyć się ze zmianami na rynku pracy, a w szczególności z ryzykiem utraty miejsca pracy i koniecznością szukania nowego pracodawcy, a także z ryzykiem niekorzystnych zmian warunków płacowych, w tym również zmian wynikających ze zmiany obowiązujących regulacji prawnych. Oczekiwania dotyczące poziomu przychodów z tytułu wykonywanej pracy zawodowej lub działalności gospodarczej nie mogą podlegać równie intensywnej ochronie jak oczekiwania związane z realizacją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia

społecznego. Zakwestionowana regulacja ustawowa nie narusza usprawiedliwionych oczekiwań jednostki dotyczących zapewnienia jej odpowiednich środków utrzymania na wypadek niezdolności do pracy, dotyka natomiast oczekiwań dotyczących utrzymania dotychczasowego poziomu przychodów z tytułu wykonywanej pracy zawodowej lub działalności gospodarczej.

Wnioskodawca rozważa kwestię, czy wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania służą oszczędnościom budżetowym i tworzeniu nowych miejsc pracy. W ocenie wnioskodawcy dążenie do uzyskania oszczędności nie usprawiedliwia zawieszania ani zmniejszenia świadczeń w razie uzyskiwania innych przychodów, tym bardziej że uzyskane oszczędności są niewielkie. Trybunał Konstytucyjny pragnie w związku z tym zwrócić uwagę na fakt, że ocena zaskarżonego przepisu musi uwzględniać cały kontekst normatywny, w którym przepis ten funkcjonuje. Przepis kwestionowany przez wnioskodawcę stanowi element szerszej regulacji prawnej dotyczącej zawieszania i zmniejszania rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych i jest spójny z tymi rozwiązaniami. Z istoty rzeczy skutki regulacji analizowane w odniesieniu do określonej, wąskiej grupy osób muszą być bardziej ograniczone niż skutki analizowane w odniesieniu do ogółu osób, których dana regulacja dotyczy. Fakt, że określone rozwiązania prawne dotyczące pewnej, wąskiej grupy osób nie pociągają za sobą istotnych oszczędności budżetowych, nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że nie służą one realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej. Istotne znaczenie mają natomiast skutki całej regulacji, której zaskarżony przepis jest tylko jednym z elementów. Z przedstawionego przez Radę Ministrów uzasadnienia projektu ustawy z 30 października 2002 r. wynika, że jednym z jej celów było doprowadzenie w ciągu kilku lat do sytuacji, w której wydatki funduszu wypadkowego są bilansowane dochodami tego funduszu ze składek, co ma doprowadzić do likwidacji znaczącej dotacji budżetowej (druk sejmowy IV kadencji nr 586, s. 51).

Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych jest częścią reformy systemu zabezpieczenia społecznego, zapoczątkowanej w 1998 r. Wymieniona ustawa dokonała całościowej reformy systemu ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Celem tych zmian jest zapewnienie optymalnej alokacji ograniczonego zasobu środków finansowych na realizację celów systemu zabezpieczenia społecznego. Kwestionowane rozwiązania szczegółowe stanowią istotny element nowego systemu tego zabezpieczenia, w którym ustawodawca kładzie nacisk na zapewnienie odpowiednich świadczeń na wypadek niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone rozwiązania mają na celu zapewnienie lepszej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i z tego względu znajdują oparcie w wartościach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że ustawodawca ma swobodę przy kształtowaniu treści ustaw, pod warunkiem że nie narusza Konstytucji. Ocena celowości i trafności regulacji prawnych wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Badając zgodność aktów normatywnych ze standardami państwa prawnego takimi jak zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa lub zasada ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niekonstytucyjność aktu normatywnego, jeżeli ustawodawca przekroczy granice swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad konstytucyjnych jest oczywiste. Z przedstawionych względów nie ma podstaw do stwierdzenia, że treści normatywne zawarte w zaskarżonym przepisie – jako takie –

naruszają zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.