

157/11/A/2007

WYROK

z dnia 13 grudnia 2007 r.

Sygn. akt SK 37/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat – sprawozdawca

Marek Kotlinowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2007 r., skargi konstytucyjnej Henryka Drabiuka o zbadanie zgodności:

art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) z

art. 67 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1369) jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Dnia 13 marca 2006 r. Henryk Drabiuk wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach FUS) jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skarżący żądał zasądzenia kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Na podstawie decyzji z 1 lipca 2003 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w Warszawie Oddziału w Szczecinie odmówiono skarżącemu zwiększenia emerytury w związku z opłacaniem przez niego składek na Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników (dalej: FUSR), ponieważ miał ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy na

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 242, poz. 1779.

podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników [ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników)]. Skarżący, 15 lipca 2003 r., odwołał się od decyzji ZUS. Sąd Okręgowy w Szczecinie, wyrokiem z 31 maja 2004 r., sygn. akt VII U 2992/03, odwołanie oddalił. 27 czerwca 2004 r. skarżący wniósł apelację od powyższego wyroku do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Wyrokiem z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt III Aua 1746/04, sąd oddalił apelację. Skarżący wyczerpał przysługujące mu środki odwoławcze. Nie miał prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od tego orzeczenia. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu stał się prawomocny i jest ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący nie złożył wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku drugiej instancji. Otrzymał jego kopię na podstawie art. 9 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k. p. c.). Początkiem biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej jest data wydania wskazanego wyroku, tzn. 13 grudnia 2005 r. Rozstrzygnięcie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oparto na art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Według skarżącego przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, gdyż naruszył jego następujące prawa: 1) prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1); 2) prawo do sprawiedliwości społecznej, którego elementem jest prawo do ochrony ekspektatyw uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników (art. 2); 3) prawo do nienaruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przy wprowadzaniu przez ustawodawcę ograniczeń w zakresie korzystania z niego (art. 31 ust. 3); 4) prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1); 5) prawo do niedyskryminacji w życiu społecznym z powodu położenia społecznego skarżącego (art. 32 ust. 2).

Zdaniem skarżącego, ustawodawca ograniczył prawo do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, że naruszył prawo wyrażające się w prawnie chronionym oczekiwaniu, iż wszystkie uiszczane zgodnie z prawem składki na ubezpieczenie społeczne, zarówno związane z jego zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę, jak i prowadzeniem gospodarstwa rolnego, znajdą odzwierciedlenie w wysokości należnej mu emerytury, jako ekwiwalentnej do całego okresu płatności składek. W ocenie skarżącego ograniczenie to jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Skarżący podnosi, że ustawodawca naruszył istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, ściślej ubezpieczenia społecznego, gdyż nie zagwarantował zasady wzajemności świadczeń z ubezpieczenia społecznego, skutkiem czego suma składek wpłaconych przez skarżącego ze wszystkich tytułów ubezpieczenia nie jest adekwatna do wymiaru otrzymywanego obecnie przez niego świadczenia.

Skarżący wskazuje też, że ustawodawca w sposób arbitralny pogorszył sytuację osób ubezpieczonych, które uiszczają składki także na ubezpieczenie społeczne rolników i miały uprzednio ustalone prawo do świadczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w porównaniu z osobami ubezpieczonymi, które również opłacały tego rodzaju składki, ale nie miały przy tym ustalonego prawa do takiego świadczenia. Takie zróżnicowanie jest – zdaniem skarżącego – dyskryminacją ze względu na położenie społeczne. Skarżący po ustaniu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i rozpoczęciu działalności rolniczej podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników i musiał opłacać składki na to ubezpieczenie. Pozbawienie ekwiwalentu za czas płacenia składek w postaci zaniechania odpowiedniego zwiększenia przysługującej mu emerytury było według skarżącego nieuzasadnione.

Sprawa powstała na tle następującego stanu faktycznego: skarżący był zatrudniony na podstawie umów o pracę i płacił składki na ubezpieczenie powszechnie. Od 24 lutego 1981 r.

do 15 listopada 1995 r. prowadził gospodarstwo rolne, a więc uiszczał składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Ze względu na problemy ze zdrowiem i stwierdzoną długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, 18 października 1995 r. skarżący złożył do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) w Warszawie Oddziału w Szczecinie wniosek o przyznanie renty rolniczej. Renta została przyznana decyzją z 17 listopada 1995 r. od dnia 1 lipca 1995 r. W ten sposób ustalone zostało prawo do świadczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Dnia 3 marca 2003 r. skarżący złożył wniosek do ZUS w Warszawie Oddziału w Szczecinie o przyznanie emerytury. Organ rentowy decyzją z 31 marca 2003 r. przyznał skarżącemu to świadczenie od 2 kwietnia 2003 r. (data osiągnięcia przez skarżącego wieku emerytalnego). Organ zawiesił wypłatę tego świadczenia z powodu zbiegu prawa do więcej niż jednego świadczenia. Na wniosek skarżącego, decyzją zamienną z 4 czerwca 2003 r., KRUS wstrzymał wypłatę inwalidzkiej renty rolniczej od 1 czerwca 2003 r. z powodu nabycia prawa do emerytury z ZUS.

W decyzji z 31 marca 2003 r. i kolejnych decyzjach organu rentowego z 19 maja 2003 r., 21 maja 2003 r., 1 lipca 2003 r. nie uwzględniono skarżącemu przy wymiarze emerytury okresu płacenia składek za czas prowadzenia gospodarstwa rolnego. W uzasadnieniu podawano, że zgodnie z art. 10 i art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, okresy składkowe i nieskładkowe skarżącego są wystarczające do ustalenia mu prawa do emerytury. Zwiększenie tego świadczenia za okres opłacania składek na FUSR nie jest możliwe.

Skarżący uznał, że pominięcie przy określaniu wymiaru emerytury okresu uiszczania przez niego składek na ubezpieczenie społeczne rolników jest krzywdzące dla niego i niezgodne z konstytucyjnymi prawami. Wskazał treść prawa do zabezpieczenia społecznego, które – jego zdaniem – oznacza zagwarantowanie ubezpieczonym świadczeń w razie niezdolności do pracy w zgodzie z zasadami wzajemności świadczeń oraz równego traktowania ubezpieczonych.

Zdaniem skarżącego ubezpieczenie społeczne jest stosunkiem cywilnoprawnym. W związku z tym, organ rentowy, jako dystrybutor świadczeń nie może oddziaływać na ubezpieczonego z pozycji władczej. Jest on dłużnikiem obowiązany do spełnienia określonego świadczenia w razie zaistnienia ku temu przesłanek.

Skarżący twierdzi, że kwestionowana regulacja narusza standardy konstytucyjne, jakimi są zasada równości i sprawiedliwości społecznej. Zaskarżony przepis nie respektuje – wynikającego z zasady sprawiedliwości społecznej – nakazu prawidłowej legislacji i związanej nim ochrony praw nabytych i prawnie chronionych ekspektatyw ich nabycia. Zdaniem skarżącego, opłacając składki na ubezpieczenie społeczne rolników miał prawo oczekiwać, że zostaną one uwzględnione przy określaniu wymiaru należnej mu emerytury. Ustawodawca nie przestrzegał zasady wzajemności w odniesieniu do wysokości emerytury. Skutkiem tego jest jej nieekwiwalentność w stosunku do całego okresu uiszczania przez niego składek, które są traktowane jako zaliczka na poczet przyszłych świadczeń. W ten sposób kwestionowany przepis narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Skarżący uważa, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jako cechę istotną wskazuje podleganie przez osoby należące do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych także ubezpieczeniu społecznemu rolników w związku z pracą w gospodarstwie rolnym. Na mocy art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS doszło do nieuzasadnionej dyskryminacji grupy, która ma ustalone prawo do świadczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Skarżący stwierdza, że ustawodawca arbitralnie pogorszył sytuację powyżej wskazanej grupy ubezpieczonych. W ten sposób zróżnicowana została bez uzasadnienia sytuacja prawna tych podmiotów. Doprowadziło to też do dyskryminacji w życiu społecznym.

Kwestionowany przez skarżącego przepis pozbawił go prawa do zwiększenia świadczenia emerytalnego, mimo, że przez wiele lat płacił składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Okres ten nie został uwzględniony przy ustaleniu wysokości emerytury, a zatem obecne świadczenie nie odpowiada wartości ogółu uiszczonych przez niego składek na ubezpieczenie społeczne – powszechne i rolnicze. Skarżący twierdzi, że regulacja ta w sposób preferencyjny traktuje osoby, które przy określaniu wysokości emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych nie miały uprzednio ustalonego prawa do świadczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Skarżący podkreśla, że nie miał wpływu na objęcie go ubezpieczeniem społecznym rolników, gdyż ten obowiązek wynikał z prowadzenia przez niego gospodarstwa rolnego. Ustalenie prawa do świadczenia w tym systemie ubezpieczenia społecznego nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych.

Skutkiem wprowadzenia przez ustawodawcę powyżej omówionego zróżnicowania podmiotów podobnych jest – zdaniem skarżącego – jego dyskryminacja ze względu na położenie społeczne, w którym się znalazł, pracując w gospodarstwie rolnym. Skoro podlegał w okresie swej pracy ubezpieczeniu społecznemu rolników i opłacał z tego tytułu składki, nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej było pozbawienie go ekwiwalentu za czas opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w postaci zaniechania odpowiedniego zwiększenia emerytury, przysługującej mu z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Skarżący zasygnalizował, że na etapie postępowania sądowego, wnosił o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych w celu ustalenia, czy podstawa prawna rozstrzygnięć zapadłych w przedmiotowej sprawie jest zgodna z Konstytucją.

2. Pismem z 24 listopada 2006 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu. Stwierdził on, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z powołanymi przez skarżącego wzorcami kontroli. Marszałek wskazał, że powodem skargi konstytucyjnej była odmowa zwiększenia skarżącemu emerytury w związku z opłacaniem przez niego składek na FUSR, ponieważ skarżący miał wówczas ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Marszałek przytoczył treść art. 67 ust. 1 Konstytucji o prawie do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Przywołał również art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz art. 31 ust. 3 ustanawiający zasadę proporcjonalnego ograniczenia korzystania z wolności i praw człowieka. Marszałek przytoczył też treść zasady równości z art. 32 Konstytucji. Następnie zaprezentował art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, będący przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Marszałek omówił podniesiony zarzut niekonstytucyjności tego przepisu. Stwierdził, że ma on bezpośredni związek z art. 56 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym przy ustalaniu prawa do emerytury, świadczenie to ulega zwiększeniu za okres opłacania składek na Fundusz Emerytalny Rolników, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników. Może to nastąpić pod warunkiem, że okresy składkowe i nieskładkowe nie zostały uzupełnione okresami wymienionymi w art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, do których należy także okres ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki przewidziane w odrębnych przepisach. Zaskarżony przepis wyłącza możliwość zwiększenia emerytury w przypadku, gdy osoba ma już ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Do tej grupy należy skarżący.

Marszałek twierdzi, że zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji jest bezzasadny.

Ustrojodawca, regulując prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji, postanowił, że zakres i formy tego zabezpieczenia określi ustawa. Marszałek podkreśla, że ustawa zasadnicza nie zawiera żadnych szczegółowych dyspozycji, które ograniczałyby swobodę ustawodawcy w zakresie stanowienia przepisów konkretyzujących prawo do zabezpieczenia społecznego. Regulacja ustawowa w tym zakresie nie może jednak naruszać innych wartości, praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej.

Marszałek przypomina, że ustawa nie może naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Znaczy to, że musi zagwarantować uprawnionym świadczenia co najmniej na poziomie umożliwiającym im zaspokajanie podstawowych potrzeb. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapobieganie zachwianiu równowagi budżetu państwa, spowodowanemu nadmiernym wydatkowaniem środków budżetowych na cele socjalne.

Marszałek, powołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 2003, sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2) wskazał, że ustawodawca nie posiada pełnej swobody przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń.

Zdaniem Marszałka, w wypadku skarżącego nie doszło do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że miałoby to miejsce dopiero wówczas, gdyby ustawa określiła wysokość świadczeń emerytalno-rentowych poniżej poziomu minimum życiowego (wyrok z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214).

Marszałek stwierdził, że wyłączenie prawa do zwiększenia emerytury w stosunku do osób mających już ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników nie uchybia konstytucyjnej zasadzie równości. To drugie prawo stanowi cechę relewantną, wyróżniającą ich w grupie osób opłacających składki na fundusze wymienione w art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zróżnicowanie to nie przekracza zakresu swobody przysługującej ustawodawcy w procesie stanowienia prawa. Marszałek dodał, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS jest aktem, zawierającym wiele przepisów ustanawiających zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów.

Na koniec Marszałek przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zawierające ogólniejsze tezy oceniające konstytucyjność ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że przeprowadzona w 1998 r. reforma systemu emerytur i rent ma urzeczywistniać prawo do zabezpieczenia społecznego w obecnych warunkach gospodarczych. Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być postrzegana na płaszczyźnie dobra wspólnego i zasady solidarności, które kazać respektować interes jednostki.

W wyroku z 26 kwietnia 2005 r. (sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41) Trybunał stwierdził też, że na gruncie obowiązującej Konstytucji, ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego.

3. Pismem z 20 listopada 2006 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator przywołał zarzuty skarżącego dotyczące tego, że regulacja prawna zawarta w art. 67 ust. 1 (pomyłka redakcyjna Prokuratora, należy uznać, że chodziło o art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ wprowadza ograniczenia, które mają charakter dyskryminujący skarżącego z powodu jego pochodzenia społecznego. Następnie Prokurator przedstawił stan faktyczny, na tle którego została wniesiona skarga konstytucyjna.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów wskazanych w skardze. Dokonując wykładni zaskarżonego przepisu, podkreślił, że art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS odnosi się do sytuacji, gdy nie było potrzeby uzupełniania (zgodnie z art. 10 ustawy o

emeryturach i rentach) wymaganego – dla uzyskania świadczenia z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego – okresu ubezpieczenia okresem opłacania składek na ubezpieczenia rolnicze.

Powołując uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, dotyczącego tej sprawy, Prokurator wskazał, że art. 67 Konstytucji stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo lub z powodu osiągnięcia określonego wieku, ale zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa. Znaczy to, że ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze takich rozwiązań, które uznaje za najskuteczniejsze. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator wskazał, że zabezpieczenie społeczne jest rozumiane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczeń tej zdolności (por. np. orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49).

Prokurator przypomina również, że stanowiąc przepisy systemu ubezpieczeń społecznych, ustawodawca nie może naruszać istoty ubezpieczeń społecznych. Jest też zobowiązany do zachowania wartości konstytucyjnych, w szczególności sprawiedliwości i równości. Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości utrzymania się. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ocena czy dana regulacja narusza istotę prawa do emerytury i renty możliwa jest na gruncie konkretnego przypadku. Niedopuszczalne są regulacje, które prowadzą do naruszenia minimum życiowego emerytów i rencistów. Nie można całkowicie pozbawiać uprawnień, które przysługiwały określonej grupie obywateli.

Zdaniem Prokuratora w rozważanej sprawie takie okoliczności nie zachodzą. Skarżący kwestionuje jedynie to, że opłacając składki na ubezpieczenie społeczne rolników, w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, miał prawo oczekiwać, że zostanie to uwzględnione przy określeniu wymiaru przysługującej mu emerytury. Pomija w swych rozważaniach, że oczekiwania związane z ubezpieczeniem rolniczym zostały spełnione, gdyż pobierał rolniczą rentę inwalidzką.

Prokurator uważa, że kwestionowana regulacja nie narusza prawa do równego traktowania, nie dyskryminuje też osób, które z różnych względów miały ustalone prawo do świadczenia na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wskazuje on, że skarżący w różnym czasie korzystał z dwóch odrębnych systemów ubezpieczeniowych – rolniczego i powszechnego. Systemy te różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. Prokurator tłumaczy, że w wypadku rolników składka ubezpieczeniowa jest znacznie niższa niż w wypadku ubezpieczonych objętych ubezpieczeniem powszechnym. Takie unormowanie jest uzasadnione specyfiką sytuacji faktycznej rolników za względu na swoisty charakter pracy w gospodarstwie rolnym. Prokurator powołał wyrok z 30 maja 2000 r. (sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112), w którym Trybunał Konstytucyjny dokonał szczegółowej analizy rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, zwracając uwagę, że rozdzielność unormowań ubezpieczenia społecznego rolników od powszechnego systemu emerytalnego została utrzymana, mimo zmian w prawie ubezpieczeń społecznych wprowadzonych 1 stycznia 1999 r. ustawą o emeryturach i rentach z FUS. Prokurator uważa, że nie można porównywać sytuacji ubezpieczonych rolników i ubezpieczonych pracowników lub innych grup zawodowych. Doliczenie do wymaganego okresu ubezpieczenia powszechnego okresu rolniczego ubezpieczenia społecznego umożliwia osobom, które nie spełniają warunków, o których mowa w stosownych przepisach, uzyskanie świadczenia na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Prokurator twierdzi, że ustawodawca realizuje prawo do zabezpieczenia społecznego z art. 67 Konstytucji i raczej

rozszerza uprawnienia niż je ogranicza. Dlatego zdaniem Prokuratora zarzut naruszenia kwestionowanego przepisu jest bezpodstawny.

Nieuzasadnione jest też twierdzenie, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza zasadę równości i dyskryminuje osoby znajdujące się w takiej sytuacji jak skarżący. Prokurator przytoczył treść zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Oceniając zakwestionowany przepis z punktu widzenia tej zasady, rozważa, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów prawa. Cechą wspólną adresatów art. 56 ust. 5 ustawy jest korzystanie przez nich ze świadczeń na podstawie dwóch różnych systemów ubezpieczeniowych. Nie posiadają jej inni emeryci i renciści pobierający świadczenia na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Prokurator uważa, że każdy podmiot charakteryzujący się cechami wskazanymi powyżej, jest traktowany jednakowo.

Prokurator przypomina, że wymienione systemy ubezpieczeniowe różnią się w sposób istotny. W powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym wysokość świadczeń jest w zasadzie ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych. W systemie ubezpieczeń rolniczych taka współzależność nie zachodzi.

Prokurator nie podziela również zarzutu naruszenia zasady państwa prawa, w szczególności – jak podnosi skarżący – „prawa do sprawiedliwości społecznej, którego elementem jest prawo do ekspektatywy uzyskania przez niego świadczenia z ubezpieczenia społecznego za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników w związku z ich opłacaniem”. Prokurator nie przeczy, że każdemu ubezpieczonemu, który opłaca składki, przysługuje, po spełnieniu określonych warunków, świadczenie z tego ubezpieczenia. Nie jest to jednak przedmiotem niniejszej skargi. Skarżący pobierał rolniczą rentę inwalidzką od 1 lipca 1995 r., a po osiągnięciu wieku emerytalnego, emeryturę z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Prokurator podkreśla, że żaden z systemów ubezpieczeniowych nie gwarantował, że okres opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze będzie brany pod uwagę przy ustalaniu wysokości emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeniowym. Nie znajduje zatem uzasadnienia pogląd o ekspektatywie wzrostu emerytury o okres ubezpieczenia rolniczego w sytuacji, w której znalazł się skarżący.

Zdaniem Prokuratora kwestionowana regulacja nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, jeśli nie narusza zasady równości. Powołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r. (sygn. K 7/90, OTK z 1990, poz. 5) wskazał, że sprawiedliwość społeczną należy łączyć z pojęciem równości. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności. Wyrażana jest przez szereg formuł, np. według potrzeb, proporcjonalności czy kryterium warunków niekrzywdzących. W ocenie Prokuratora żadne z wymienionych kryteriów nie zostało naruszone.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił swojego udziału w sprawie.

5. Dnia 7 grudnia 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo procesowe pełnomocnika skarżącego, w którym stwierdził, że skarżący w całości podtrzymuje twierdzenia zawarte w skardze konstytucyjnej z 13 marca 2006 r. Ponadto pełnomocnik oświadczył, że treść udzielonego mu przez skarżącego pełnomocnictwa procesowego na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) nie obejmuje umocowania do reprezentowania go w niniejszym postępowaniu na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska przedstawione w formie pisemnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje

1. Kwestia dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej na każdym etapie postępowania. Na wstępie należy więc rozważyć, czy w omawianej sprawie zachodzą przesłanki z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W niniejszej sprawie skarżący stwierdził, że art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej ustawa o emeryturach i rentach z FUS), na podstawie którego został wydany wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 grudnia 2005 r., narusza jego konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do sprawiedliwości społecznej, którego elementem jest prawo do ochrony ekspektatyw uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz prawo do niedyskryminacji w życiu społecznym z powodu położenia społecznego skarżącego. Wszystkie wyżej wskazane prawa mają umocowanie w Konstytucji, a zatem skarżący wskazał, że kwestionowany przepis narusza konstytucyjne prawa. Ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, był wyżej podany wyrok Sądu Apelacyjnego. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną.

Z powodu niezłożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku drugiej instancji, skarżący otrzymał jedynie kopię wyroku, zgodnie z przepisami k.p.c. W związku z tym za początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej należało przyjąć 13 grudnia 2005 r., czyli datę wydania ostatecznego wyroku.

Skarżący spełnił wymagania wynikające z art. 46 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) dotyczące terminu wniesienia skargi. Została ona wniesiona 13 marca 2006 r., czyli dokładnie 3 miesiące od dnia wydania wyroku.

W niniejszej sprawie nie zachodzą inne przesłanki dotyczące umorzenia postępowania, a zatem Trybunał Konstytucyjny zdecydował na merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej.

2. Przedmiot kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Relacja między art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS a art. 56 ust. 4 tejże ustawy.

Przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi: „Zwiększenie, o którym mowa w ust. 4, nie przysługuje osobie mającej ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników”. Przepis ten jest bezpośrednio związany z art. 56 ust. 4, zgodnie z którym emerytura ulega zwiększeniu za okres opłacania składek na Fundusz Emerytalny

Rolników, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe nie zostały uzupełnione okresami wymienionymi w art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zwiększenie to ustala się według zasad wymiaru przewidzianych dla części składkowej w odpowiednich przepisach.

Materia art. 56 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczy nabycia prawa do emerytury z uwzględnieniem okresów pracy w gospodarstwie rolnym (art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). W takim wypadku wysokość świadczenia ulega proporcjonalnemu zwiększeniu o kwotę odpowiadającą części składkowej emerytury ustalonej według zasad wymiaru określonych w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Okresy składkowe i nieskładkowe mogą zostać uzupełnione okresami pracy w gospodarstwie rolnym, z zastrzeżeniem zaliczenia okresów pracy/prowadzenia gospodarstwa rolnego – bez podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu – po ukończeniu 16 roku życia, przypadających przed 1 lipca 1977 r., o ile miały miejsce nie wcześniej niż 25 lat przed ustaleniem prawa do emerytury. W wypadku nieuzupełnienia okresów składkowych i nieskładkowych okresami pracy rolniczej emerytura ulega zwiększeniu na wniosek zainteresowanego za okres opłacania składek na Fundusz Emerytalny Rolników, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników, tj. na podstawie art. 25 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników o 1% najniższej emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS w wysokości obowiązującej w dniu powstania prawa do świadczenia za każdy pełny rok opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, o ile osoba ubiegająca się o zwiększenie nie ma ustalonego prawa do renty na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Powyższe zagadnienie wiąże się z występującą już wcześniej w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego kwestią tzw. podwójnego ubezpieczenia. Do 31 grudnia 1988 r. istniał obowiązek ubezpieczenia zarówno z tytułu podlegania ubezpieczeniu pracowniczemu, jak i z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Od 1 stycznia 1989 r. obowiązek ten ustał, o ile osoba prowadząca gospodarstwo rolne pozostawała w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa wymiaru obowiązującego w danym zawodzie albo była objęta innymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym lub zaopatrzeniu emerytalnym, co znalazło potwierdzenie w art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Rekompensatą za okres podwójnego ubezpieczenia jest instytucja zwiększenia świadczenia również w sytuacji, gdy okresów pracy rolniczej nie wykorzystano w celu uzupełnienia brakujących okresów składkowych i nieskładkowych przy ustalaniu prawa do emerytury (por. art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wyjątek od tej zasady stanowi art. 56 ust. 5 tej ustawy, gdy jednostka ma ustalone prawo do emerytury, a zatem względem niej jest już realizowane prawo do zabezpieczenia społecznego.

Celem art. 56 ust. 4 jest zatem zrekompensowanie okresu podwójnego ubezpieczenia, czyli okresów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ubezpieczenie społeczne pracowników. Zwiększenie świadczenia jest przewidziane w sytuacji, gdy okresów pracy rolniczej nie wykorzystano do uzupełnienia, brakujących do nabycia prawa do świadczenia, okresów składkowych i nieskładkowych.

Nie ma podstaw aby okresy, za które składki nie zostały opłacone, były traktowane w sposób szczególnie uprzywilejowany, jeśli ustawodawca przewidział odmienne uregulowanie zwiększenia świadczenia za okres opłacania składek na FUS, mimo że wykazane przez ubezpieczonego okresy składkowe i nieskładkowe nie wymagały uzupełnienia w celu nabycia prawa do emerytury.

Taką sytuację stwarzałoby zaliczenie do wysokości świadczenia także tych okresów wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, których ilość przekraczała zakres niezbędny do uzupełnienia okresów składkowych i nieskładkowych wymaganych do przyznania

emerytury (tak np. w wyroku z 8 listopada 2005 r. Sądu Apelacyjnego w Katowicach, sygn. III Aua 1370/04, LEX nr 189347).

Na podstawie art. 56 ust. 7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS emerytury ze zwiększeniami wypłaca się z FUS, z tym, że koszty tych świadczeń podlegają refundacji: albo z funduszu emerytalno-rentowego określonego w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (w wypadku refundacji zwiększenia o część składkową) albo z budżetu państwa (w wypadku zwiększenia w części odpowiadającej podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury).

Podsumowując należy stwierdzić, że art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustanawia zasadę, która ma zrekompensować okres podwójnego ubezpieczenia. Odnosi się ona do możliwości zwiększenia świadczenia, gdy okresów pracy w rolnictwie nie wykorzystano przy ustalaniu prawa do emerytury. Artykuł 56 ust. 5 stanowi wyjątek od tej regulacji, ponieważ w wypadku określonym w tym przepisie jednostka ma już ustalone prawo do świadczenia emerytalnego lub rentowego z ubezpieczenia społecznego rolników. Nie istnieją przesłanki, żeby zwiększać jej świadczenie z ubezpieczenia powszechnego, gdyż składki opłacane na ubezpieczenie rolnicze zostały skonsumowane przez ustalenie świadczenia emerytalnego albo rentowego z ubezpieczenia społecznego rolników.

3. Prawo do zabezpieczenia społecznego a zasada równości i zasada sprawiedliwości.

Analizując niniejszą sprawę pod kątem zasady równości Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że art. 56 ust. 4 i art. 56 ust. 5 dotyczą różnych sytuacji. Adresatami normy z art. 56 ust. 4 są podmioty, które nie mają ustalonego prawa do świadczenia, a zatem mogą kształtować wysokość emerytury przez doliczanie odpowiednich okresów do podstawy wymiaru. Przepisu nie stosuje się do osób, które mają ustalone świadczenie z zabezpieczenia społecznego. Posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty jest cechą wyróżniającą z grupy podmiotów, określonych w art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Nie można traktować tych grup podobnie, gdyż nie posiadają one cechy istotnej. W niniejszej sprawie cechą relewantną jest zatem posiadanie ustalonego prawa do renty, a nie tak jak chce skarżący – fakt bycia rolnikiem, czy osobą objętą ubezpieczeniem społecznym.

Trudno mówić o cesze relewantnej między osobami, które mają ustalone prawo do emerytury a osobami, które takiego prawa ustalonego nie mają. W związku z tym nie można stwierdzić naruszenia zasady równości, jeśli nie da się wyróżnić wspólnej cechy istotnej między tymi podmiotami. Samo wyłączenie prawa do zwiększenia emerytury w stosunku do osób, które to mają ustalone prawo do zabezpieczenia społecznego rolników nie godzi w konstytucyjną zasadę równości.

W związku z zarzutem skarżącego dotyczącym tej kwestii Trybunał chce przypomnieć ogólne tezy dotyczące zasady równości. Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego (por. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Do istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Granice usprawiedliwionych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. 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 do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść, żeby dostosować zakres realizacji praw socjalnych do zakresu dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (OTK w 1996 r., t. II, poz. 33, s. 72-73; por. też wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 502 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

Trybunał podkreśla, że zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości. System emerytalno-rentowy powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości, a wyrazem tej konstytucyjnej dyrektywy jest uregulowanie tych kwestii w jednym akcie, tj. wspomnianej już wcześniej ustawie o emeryturach i rentach z FUS w miejsce wielu rozproszonych i fragmentarycznych regulacji. Jednak podkreślić należy, po pierwsze, że art. 67 ust. 1 *in fine* Konstytucji nie można rozumieć w sposób dosłowny, zatem problematyka ta nie musi być uregulowana tylko w jednej ustawie. Po drugie, ustawodawca ma tutaj znaczną – ale nie nieograniczoną – swobodę we wprowadzaniu korzystniejszych uprawnień dla pewnych grup zawodowych (por. wyrok o sygn. P 17/04).

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadza system emerytalno-rentowy odrębny od systemu powszechnego, regulowanego obecnie ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym statusy podmiotów należących to różnych systemów ubezpieczeń społecznych nie mogą być porównywane.

Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Od tak określonej zasady – w świetle ustalonego orzecnictwa

Trybunału Konstytucyjnego – możliwe są odstępstwa ograniczone następującymi warunkami: 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli w przyznaniu praw występują nieusprawiedliwione różnice, wówczas mamy do czynienia z sytuacją nierówności. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione. Podsumowując dotychczasowe rozważania, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się w niniejszej sprawie naruszenia zasady równości i sprawiedliwości w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Podmioty objęte art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają ustalone prawo do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych rolników, a zatem nie są podobne do podmiotów określonych w art. 56 ust. 4 ustawy. Dlatego należy uznać, że art. 32 ust. 1 nie został naruszony.

4. Powszechne ubezpieczenie społeczne a ubezpieczenie społeczne rolników.

W związku z omawianą sprawą należy zwrócić uwagę na to, że reżim ubezpieczenia społecznego rolników jest inny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Może zatem posiadać inne cechy i w odmienny sposób regulować uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego.

Systemy te są uregulowane w odrębnych aktach normatywnych. Różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych. Taka zależność nie zachodzi w systemie ubezpieczeń rolniczych.

W wyroku z 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03 (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników określa zasady ubezpieczenia społecznego mających obywatelstwo polskie rolników oraz pracujących z nimi domowników (art. 1 ust. 1). W ubezpieczeniu tym wyodrębnia się: 1) ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz 2) ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 1 ust. 2). Ubezpieczenie realizuje KRUS. W realizacji ubezpieczenia uczestniczą także, w zakresie określonym w ustawie i w odrębnych przepisach, organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 2).

Zgodnie z przepisami ogólnymi ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ubezpieczeniu temu podlega się: 1) z mocy ustawy albo 2) na wniosek. Jeżeli ustawa przewiduje objęcie ubezpieczeniem na wniosek, z wnioskiem o objęcie ubezpieczeniem może wystąpić zainteresowana osoba lub rolnik, na którego rachunek ta osoba pracuje. Osoba

podlegająca ubezpieczeniu na wniosek może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia, składając oświadczenie w tej sprawie. Równoznaczne z odstąpieniem od ubezpieczenia na wniosek jest nieopłacenie w terminie składki, chyba że rolnik obowiązany do jej opłacenia wystąpił przed upływem terminu płatności o jego odroczenie albo nieopłacenie składki w terminie było skutkiem siły wyższej (art. 3).

Obowiązek opłacania składki za każdego ubezpieczonego spoczywa na rolniku. Jeżeli natomiast działalność rolnicza jest prowadzona na rachunek kilku osób, obowiązek opłacenia składki ciąży na nich solidarnie (art. 4 ust. 1).

Ubezpieczenie społeczne rolników ma specyficzne właściwości. Obejmuje ono posiadających obywatelstwo polskie rolników, prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych oraz pracujących w nim domowników. Składki w ubezpieczeniu rolniczym nie zależą od obszaru gospodarstwa ani od dochodów w nim osiąganych. Zasadniczą przesłanką jest więc posiadanie gospodarstwa rolnego, nawet bardzo małego, nie zaś realna działalność rolnicza jako podstawowe źródło utrzymania rolnika i jego rodziny oraz jako podstawa finansowania tego ubezpieczenia. Podleganie ubezpieczeniu nie jest uwarunkowane zamieszkiwaniem rolnika na terenie prowadzonego gospodarstwa ani zakresem prowadzonych we własnym gospodarstwie prac (por. wyrok SN z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt II UKN 389/98, OSNP 4/2000, poz. 156). Tak określony dostęp do ubezpieczenia rolników należy uznać za szeroki i liberalny. Przejściowe podleganie innemu ubezpieczeniu, stanowiące przesłankę negatywną ubezpieczenia społecznego rolników, z reguły nie ma wpływu na istnienie przesłanek pozytywnych, te bowiem trwają tak długo, jak długo rolnik posiada gospodarstwo rolne. Podleganie innemu ubezpieczeniu nie ma więc wpływu na sytuację faktyczną uzasadniającą od strony pozytywnej podleganie rolników ubezpieczeniu społecznemu. W związku z podleganiem innemu ubezpieczeniu ta sytuacja najczęściej nie ulega istotnym zmianom. Z powodu innego ubezpieczenia rolnik nie przestaje być rolnikiem, zwłaszcza jeżeli podleganie innemu ubezpieczeniu ma charakter przejściowy lub okresowy.

Należy więc stwierdzić, że podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje. To znaczy, że podmioty te mogą być różnie traktowane w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego.

5. Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego.

Skarżący w niniejszej sprawie stwierdza, że art. 56 ust. 5 narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, ponieważ nie pozwala mu doliczyć do świadczenia emerytalnego z ubezpieczenia powszechnego okresów, kiedy opłacał składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Teza ta nie jest słuszna, gdyż przyjmuje błędne rozumienie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Określenie zakresu i formy tego zabezpieczenia powierzone zostało ustawodawcy. Znaczy to, że ustrojodawca upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych, w drodze stosownych regulacji normatywnych, nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które jak najlepiej będą urzeczywistniać

treść prawa wskazanego w Konstytucji (por. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Jednym z elementów prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury, które ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku.

Prawdziwe jest twierdzenie, że przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności. Należy jednak przypomnieć, że ubezpieczenie społeczne rolników, z uwagi na niższą wysokość składek, nie do końca odzwierciedla stosunek włożonej pracy do przyszłego świadczenia emerytalnego.

W klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem opłacania a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Opłacanie składek warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty. Ma też wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie wskazanym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki.

Nie zawsze z konstytucyjnego punktu widzenia jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112).

Nie można też mówić, że art. 56 ust. 5 ustawy narusza prawo do zabezpieczenia społecznego. Przeciwnie, przepis ten mówi jedynie, w jaki sposób realizować to prawo i jak ustalać wysokość świadczeń. W żadnym wypadku nie dochodzi do naruszenia istoty tego prawa, bo świadczenia emerytalne stanowią właśnie zabezpieczenie minimum egzystencji. Nie do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena trafności rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę. Trybunał jest jedynie właściwy do analizy, czy przepisy danej ustawy są zgodne z Konstytucją. W omawianej sprawie Trybunał nie dopatrył się naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, które wskazał skarżący. Na podstawie odpowiednich przepisów skarżący realizuje swoje prawo do zabezpieczenia społecznego, korzystał bowiem z ubezpieczenia społecznego rolników, pobierając rentę z tytułu niezdolności do pracy. Zostało mu następnie ustalone prawo do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

6. Nieadekwatność pozostałych wzorców kontroli.

W odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli skarżący nie wyjaśnił dostatecznie, na czym miałyby polegać naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego regulacji zawartej w art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie można badać pod kątem naruszenia zasady proporcjonalności. W przepisach ustawodawca przewidział bowiem możliwość zwiększenia

świadczenia emerytalnego z uwagi na pracę w gospodarstwie rolnym, po spełnieniu odpowiednich warunków. Art. 56 ust. 5 nie dotyczy tej sytuacji. Nie można więc mówić w tym wypadku o nieproporcjonalnym ograniczeniu wolności i praw, niezgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone przepisy nie dają podstaw do badania, czy zostało naruszone zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący skorzystał z ubezpieczenia rolników, pobierając rentę z tytułu niezdolności do pracy. Gdyby tej renty nie pobierał, wówczas nie miałby do niego zastosowania art. 56 ust. 5 i mógłby zwiększyć wysokość swojego świadczenia. Zasada sprawiedliwości została zachowana. Z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony praw słusznie nabytych. Wśród nich ochroną objęte są maksymalnie ukształtowane ekspektatywy prawa (por. np. wyrok TK z 24 października 2000 r., SK 7/00). Trzeba podkreślić, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie gwarantuje ochrony każdego oczekiwania na nabycie prawa. Skarżący nie wykazał, że ochrony wymaga ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Artykuł 2 Konstytucji w niniejszej sprawie stanowi więc nieadekwatny wzorzec kontroli.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zarzuty skarżącego co do naruszenia zasady proporcjonalności i zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego są bezzasadne.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.