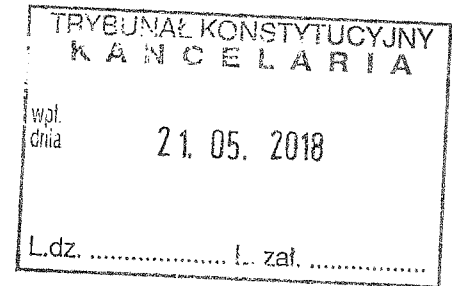




Warszawa, dnia 18 maja 2018 r.

PK VIII TK 81.2017

(SK 25/17)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T P. o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.) „w zakresie, w jakim przepis [ten] uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osób częściowo niezdolnych do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej” – z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej T P. (dalej: Skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.; dalej: ustawa o rencie socjalnej lub u.r.s.) „w zakresie, w jakim przepis [ten] uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osób częściowo niezdolnych do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej” – jest niezgodny z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

T P.,

W okresie od 2003 r. do kwietnia 2014 r. pobierał rentę socjalną okresową, a od 2009 r. był zatrudniony

w zakładzie pracy chronionej, jako Decyzją
Wójta Gminy S. T P. miał przyznany zasiłek pielęgnacyjny z tytułu
W dniu marca 2014 r. Skarżący wystąpił o ponowne
ustalenie prawa do renty socjalnej. Lekarz orzecznik oraz komisja lekarska ZUS
stwierdzili, że T P. nie jest całkowicie niezdolny do pracy. Powołując się
na orzeczenia lekarskie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S ,
decyzją z dnia czerwca 2014 r., na podstawie art. 4 ust. 1 u.r.s., odmówił
Skarżącemu prawa do renty socjalnej od maja 2014 r. Odwołanie, złożone od
tej decyzji przez Skarżącego, zostało oddalone przez Sąd Okręgowy w S
wyrokiem z dnia grudnia 2015 r., sygn. Wyrok ten zaskarżył w
całości T P. Wyrokiem z dnia marca 2016 r., sygn. ,
Sąd Apelacyjny w L oddalił apelację wniesioną od orzeczenia sądu I
instancji.

Skarżący wiąże z wydaniem ostatecznego orzeczenia w sprawie o rentę
socjalną naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67
ust. 1 Konstytucji, oraz zasad określonych w art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, po przedstawieniu stanu
faktycznego sprawy, Skarżący podniósł, że stał się całkowicie niezdolny do pracy
jeszcze przed ukończeniem 18 roku życia. Po osiągnięciu pełnoletności przez 11
lat korzystał z renty socjalnej, a od 2014 r. musi sobie sam zapewnić utrzymanie,
przy czym, poza wynagrodzeniem w wysokości około zł miesięcznie,
pobiera jedynie zasiłek pielęgnacyjny w kwocie zł miesięcznie, a inne
świadczenia mu nie przysługują. Skarżący podkreślił też, że nie ma praktycznie
żadnych perspektyw na znalezienie lepszej pracy i że, nie z własnej winy, jest
obecnie osobą całkowicie niekonkurencyjną na rynku pracy, w związku z czym
powinien uzyskać niezbędną pomoc od państwa.

Następnie Skarżący przytoczył wybrane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwo dotyczące art. 67 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

W ocenie Skarżącego, art. 4 ust. 1 u.r.s. jest niezgodny z Konstytucją, gdyż „[z] punktu widzenia zasad równości i niedyskryminacji osoba, która stała się całkowicie niezdolna do pracy jeszcze przed ukończeniem 18 roku życia, a po osiągnięciu pełnoletniości korzystała z renty socjalnej przez 11 lat, a następnie została przez lekarzy uznana za osobę, która nie jest całkowicie niezdolna do pracy, a jedynie częściowo, powinna mieć zagwarantowane zabezpieczenie społeczne” (s. 8 skargi konstytucyjnej).

Ograniczenie kręgu uprawnionych do renty socjalnej do osób całkowicie niezdolnych do pracy stanowi – zdaniem Skarżącego – naruszenie istoty, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawa do zabezpieczenia społecznego tych osób, które stały się niezdolne do pracy przed osiągnięciem 18 roku życia i pobierały z tego tytułu rentę socjalną, a następnie stały się zdolne do pracy, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Osoby te – w przekonaniu Skarżącego – „pozostawione są same sobie”, chociaż „z zasad proporcjonalności płynie ich abstrakcyjne uprawnienie do częściowej pomocy ze strony państwa” (s. 9 skargi konstytucyjnej).

Według Skarżącego, „kategoryzowanie podmiotów dokonane w art. 4 ustawy o rencie socjalnej wydaje się zbyt restrykcyjne i nieproporcjonalne do skutku jego zastosowania, którym jest pobawienie grupy potencjalnie uprawnionych prawa do renty socjalnej” (s. 9 skargi konstytucyjnej). W ocenie Skarżącego, kwestionowany przepis zrównuje pod względem uprawnień do renty socjalnej osoby częściowo niezdolne do pracy z osobami zdrowymi i w pełni zdolnymi do pracy, a „[t]akie regulacje prawne nie realizują zasady zaufania jednostki do państwa” (s. 9 skargi konstytucyjnej).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej należy poprzedzić ustaleniem, czy skarga spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54 oraz 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 10).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, 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. Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39). Naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych nie może być jednak konsekwencją błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu czy też braku określonej regulacji prawnej. W takich przypadkach naruszone wolności lub prawa gwarantowane w ustawie zasadniczej nie korzystają z ochrony przewidzianej w trybie skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 sierpnia 2008 r., sygn. Ts 189/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 201; 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 549; 6 czerwca 2017 r., sygn. Ts 22/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 205; 14 września 2017 r., sygn. Ts 46/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 1).

Skarga konstytucyjna musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane skargą skierowaną do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 4 października 2016 r. Po wniesieniu skargi, w dniu 3 stycznia 2017 r., weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

(Dz. U., poz. 2072; dalej: uoTK). W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uoTK, stosuje się przepisy tej ustawy, przy czym czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy. Z tego względu w analizowanej sprawie znajdą zastosowanie przepisy uoTK.

Stosownie do art. 53 ust. 1 uoTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

„Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści

wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów formalnych.

W *petitum* skargi jako przedmiot kontroli wskazany został art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, który stanowi: „Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało:

- 1) przed ukończeniem 18. roku życia;
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia;
- 3) w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.”.

Skarżący zaskarżył ten przepis w zakresie, w jakim „uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania wyłącznie statusu osoby całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, a pozbawia prawa do choćby częściowej renty socjalnej osób częściowo niezdolnych do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej”. Taki sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją wskazuje, że Skarżący uznaje kwestionowaną regulację za niepełną. W ocenie Skarżącego, przepis art. 4 ust. 1 u.r.s. winien bowiem obejmować nie tylko osoby całkowicie niezdolne do pracy, ale również osoby częściowo niezdolne do pracy, które były wcześniej całkowicie niezdolne do pracy i miały w związku z tym prawo do renty socjalnej.

Przedmiotem skargi nie jest zatem treść normatywna art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, lecz to, czego – w ocenie Skarżącego – w tym przepisie brakuje.

Z uwagi na to, że zarzut dotyczy niepełnej regulacji, w pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też, w istocie, zmierza ona do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał przy tym, że przy orzekaniu o „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, *op. cit.*; 26 lutego 2016 r., sygn. Ts 292/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 164).

W orzecznictwie wskazywano też, że ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że „sytuacja, w której ustawodawca

zdecydował się nie uregulować danej kwestii na poziomie danego aktu prawnego (lub w razie jej jakościowej odmienności od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) oceniania jest jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. Ts 22/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: <Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw>

(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżący kwestionuje brak unormowania, które pozwoliłoby mu uzyskać prawo do renty socjalnej. Zdaniem Skarżącego, renta socjalna powinna przysługiwać nie tylko osobom całkowicie niezdolnym do pracy, ale również osobom częściowo niezdolnym do pracy, które były wcześniej całkowicie niezdolne do pracy i miały w związku z tym prawo do tego świadczenia.

Aby stwierdzić dopuszczalność merytorycznej oceny tak sformułowanego zarzutu, konieczne jest więc zakwalifikowanie kwestionowanego przez Skarżącego braku regulacji przyznającej prawo do renty socjalnej osobom częściowo niezdolnym do pracy, które miały „pierwotnie” przyznane prawo do renty socjalnej, jako pominięcia prawodawczego. W tym celu, zgodnie z powołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy zachodzi jakościowa tożsamość lub co najmniej daleko idące podobieństwo pomiędzy obecnymi adresatami ustawy o rencie socjalnej a osobami wskazanymi przez Skarżącego.

Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed ukończeniem 18. roku życia, w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Ponieważ spośród przewidzianych w zaskarżonym przepisie art. 4 ust. 1 u.r.s. przesłanek uzyskania renty socjalnej Skarżący nie kwestionuje wymogów dotyczących wieku osoby uprawnionej i czasu powstania niesprawności organizmu skutkującej niezdolnością do pracy, a jedynie warunek całkowitej niezdolności do pracy, dalszą analizę należy ograniczyć do tego kryterium.

Ustawa o rencie socjalnej nie posługuje się pojęciem częściowej niezdolności do pracy w przepisach określających zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty tego świadczenia, nie określa też, co należy rozumieć przez całkowitą lub częściową niezdolność do pracy. W myśl art. 5 u.r.s., ustalenia całkowitej niezdolności do pracy dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS lub u.e.r.f.u.s.). Zgodnie z art. 15 pkt 1 u.r.s., w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio wymienione przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w tym regulacje art. 12 u.e.r.f.u.s., który zawiera definicję niezdolności do pracy, oraz art. 13 u.e.r.f.u.s. określający kryteria, których uwzględnienie jest obligatoryjne w praktyce orzeczniczej dla celów rentowych. Przepis art. 12 ust. 1 u.e.r.f.u.s. stanowi, że niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Przepisy ust. 2 i 3 art. 12 u.e.r.f.u.s. wskazują, że całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, a częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji, przy czym, w myśl art. 13 ust. 4 u.e.r.f.u.s., zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Z kolei, zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przy ocenie stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy oraz rokowania co do odzyskania zdolności do pracy uwzględnia się stopień naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, a także możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia

innej pracy, jak też celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że ustawodawca odróżnia dwa aspekty niezdolności do pracy, to jest ekonomiczny (obiektywne pozbawienie danej osoby możliwości zarobkowania w drodze wykonywania jakiegokolwiek pracy lub pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji) oraz biologiczny (stan organizmu dotkniętego schorzeniem naruszającym jego sprawność). Dopiero koniunkcja tych dwóch elementów pozwala na uznanie danej osoby za niezdolną do pracy. W konsekwencji nie oznacza niezdolności do pracy niemożność wykonywania zatrudnienia spowodowana innymi przyczynami niż naruszenie sprawności organizmu i odwrotnie – nie jest ową niezdolnością biologiczny stan kalectwa lub choroby nieimplikujący wskazanych wyłączeń lub ograniczeń w świadczeniu pracy (*vide* – wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. II UK 426/15, LEX nr 2191451 oraz z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. I UK 172/16, LEX nr 2294417, *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Naruszenie sprawności organizmu jest stopniowalne w kontekście jego skutków, może bowiem powodować utratę w znacznym stopniu zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji oraz utratę zdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że przesłanka niezdolności do jakiegokolwiek pracy odnosi się do każdego zatrudnienia w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowiskach pracy odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu, co oznacza, że możliwość uznania całkowitej niezdolności do pracy jest wykluczona przy zachowaniu przez daną osobę choćby ograniczonej zdolności do pracy w tak zwanych normalnych warunkach (*vide* m.in. – M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń*

Spółecznych, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, LEX/el 2014, teza 4.1 do art. 12 u.e.r.f.u.s.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II UK 403/12, LEX nr 1350309 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. III AUa 409/15, LEX nr 2026192, *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która, wobec naruszenia sprawności organizmu, nie jest w stanie wykonywać prawidłowo czynności związanych z zawodem, gdy zachowała zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy (np. wymagającej niższych albo niewymagającej żadnych kwalifikacji), lecz jednocześnie utraciła w znacznym stopniu zdolność do wykonywania pracy, do której posiada kwalifikacje, przy czym dla oceny poziomu tych kwalifikacji znaczenie ma także uzyskanie rzeczywistych umiejętności, mających wpływ na karierę zawodową, np. decydujących o uzyskaniu wyższych zarobków niż pracownicy mający takie same kwalifikacje formalne, przesądzających o awansach lub możliwości znajdowania nowego miejsca pracy (*vide* – wyroki: Sądu Najwyższego – z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. I UK 215/09, LEX nr 577815; Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. III AUa 305/16, LEX nr 2193051; Sądu Apelacyjnego w Białymstoku – z dnia 23 maja 2017 r., sygn. III AUa 216/17, LEX nr 2319971). W orzecznictwie sądów powszechnych podkreśla się przy tym, iż w konstrukcji częściowej niezdolności do pracy chodzi o ocenę zachowania zdolności do wykonywania nie jakiegokolwiek pracy, lecz pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 maja 2017 r., sygn. III AUa 2129/16, LEX nr 2376975).

Porównanie obecnych adresatów ustawy o rencie socjalnej z osobami wskazanymi przez Skarżącego dowodzi, że pomiędzy tymi grupami występują istotne różnice.

W przeciwieństwie do osób całkowicie niezdolnych do pracy, które nie mogą wykonywać żadnej pracy w warunkach innych niż specjalnie stworzone na stanowisku pracy odpowiednio przystosowanym do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu, osoby częściowo niezdolne do pracy, pomimo naruszenia sprawności organizmu, mają możliwości i sprawność niezbędną do wykonywania pracy w tak zwanych normalnych warunkach.

„[P]raca stanowi główne źródło utrzymania człowieka i służy zapewnieniu jego odpowiedniego poziomu egzystencji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r., sygn. SK 19/14, OTK ZU nr 9/A/2015 poz. 141). Zdolność do wykonywania pracy umożliwia zarówno uzyskiwanie środków utrzymania, jak i nabycie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w szczególności z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Zakres zachowanej zdolności do wykonywania pracy ma istotne znaczenie konstytucyjne. „Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się demokratyczne państwo prawne, jest zasada pomocniczości. Zasada ta, wspomniana wyraźnie we wstępie do Konstytucji, stanowić ma – oprócz poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz dialogu społecznego – jeden z fundamentów obowiązującej regulacji konstytucyjnej. Zasada pomocniczości służyć ma umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Zakłada ona, że to jednostki powinny, w pierwszej kolejności, podjąć wszelkie możliwe działania zmierzające do zabezpieczenia własnych potrzeb życiowych czy interesów. Wsparcie przyznawane jednostce powinno dotyczyć sytuacji, w których nie jest ona w stanie samodzielnie zadbać o swoje sprawy oraz podjąć działań zmierzających do poprawy sytuacji życiowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104).

Podstawową różnicą pomiędzy osobami całkowicie niezdolnymi do pracy a osobami częściowo niezdolnymi do pracy jest możliwość wykonywania przez tę drugą grupę osób pracy w tak zwanych normalnych warunkach. Nie można

więc stwierdzić, aby zachodziła tożsamość lub daleko idące podobieństwo pomiędzy adresatami ustawy o rencie socjalnej i osobami wskazanymi przez Skarżącego. Obie te grupy podmiotów są wprawdzie niezdolne do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu powstałego w dzieciństwie lub w trakcie nauki albo studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej, tym niemniej różny stopień niezdolności do pracy tych grup osób zdecydowanie odmiennie oddziałuje na możliwość uzyskiwania środków utrzymania i nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a tym samym zakres i rodzaj niezbędnego wsparcia ze strony społeczeństwa. Nie sposób bowiem uznać za porównywalne pod względem możliwości samodzielnego uzyskiwania środków utrzymania sytuacji osoby niezdolnej do wykonywania żadnej pracy, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku specjalnie przystosowanym przez pracodawcę, oraz sytuacji osoby, która, nawet jeśli w przeszłości była całkowicie niezdolna do pracy, to po częściowym odzyskaniu tej zdolności, pomimo ograniczeń, jakich nadal doznaje w zakresie czynności zawodowych zgodnych z posiadanymi kwalifikacjami, może jednak świadczyć inną pracę w normalnych warunkach.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że brak jest jakościowej tożsamości lub daleko idącego podobieństwa rozwiązania, którego domaga się Skarżący, i treści uregulowanych w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, co wskazuje, że podniesiony w skardze zarzut dotyczy zaniechania ustawodawczego, pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Skarżący nie wykazał, aby istniał konstytucyjny nakaz uregulowania pominiętej kwestii w sposób wskazany w skardze.

Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy uznać przywołany przez skarżącego art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu

wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Art. 67 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojakiego rodzaju okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustrojodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiedza się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form

zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji). Określając formy zabezpieczenia społecznego, ustawodawca powinien uwzględnić to, że przyznawanie poszczególnym obywatelom przysporzeń od całego społeczeństwa może być konstytucyjnie uzasadnione jedynie na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. W pierwszym wypadku dana osoba może liczyć na pomoc ze strony współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz zasady solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. W drugim wypadku pomoc wiąże się z przyznaniem obywatelom tego, co [im] się należy ze strony wszystkich członków wspólnoty, współtworzących dobro wspólne, jakim jest państwo. Zarówno w jednym, jak i drugim wypadku pomoc ta nie może polegać na pokrywaniu przez wszystkich członków społeczeństwa całości jakichkolwiek wydatków ponoszonych przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego

arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Nie ulega więc wątpliwości, że z powołanego przez Skarżącego wzorca w postaci art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz przyznania jakiegokolwiek grupie podmiotów, w tym osobom częściowo niezdolnym do pracy, które były wcześniej całkowicie niezdolne do pracy, jakiegokolwiek konkretnego świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego, a w szczególności renty socjalnej.

Należy jednocześnie zauważyć, że konstytucyjny obowiązek państwa zapewnienia obywatelom zabezpieczenia społecznego realizowany jest obecnie w ustawach zwykłych za pomocą trzech konstrukcji: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Mimo że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie dokonał zróżnicowania metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pogląd ten przyjmowany jest powszechnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz podzielany w doktrynie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Renta socjalna jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego. Nieuzyskanie prawa do renty socjalnej z powodu niespełnienia jednego z ustawowo określonych wymogów w postaci całkowitej niezdolności do pracy nie wyklucza całkowicie możliwości uzyskania pomocy ze strony państwa w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Osoba częściowo niezdolna do pracy może się ubiegać o inne świadczenia niepowiązane z wymogiem płacenia składek, w szczególności przewidziane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.). Osobom częściowo niezdolnym do pracy, legitymującym się orzeczeniem o określonym stopniu niepełnosprawności, przysługują też świadczenia określone w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.). Ponadto, gdy osoba częściowo niezdolna do pracy, która pobierała wcześniej rentę socjalną, podejmie pracę (lub – jak w przypadku Skarżącego – będzie kontynuować dotychczasowe zatrudnienie), zyskuje możliwość nabycia praw do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Jednym z tych świadczeń jest, przewidziana w art. 62 ust. 2 u.e.r.f.u.s., renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy wymagany okres składkowy i nieskładkowy wynosi jedynie od 1 roku – jeżeli niezdolność do pracy powstała przed ukończeniem 20 lat, do 5 lat – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat (art. 58 ust. 1 u.e.r.f.u.s.).

Także z pozostałych, powołanych przez Skarżącego, wzorców kontroli – w postaci art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji – nie można wyprowadzić konstytucyjnego prawa podmiotowego do renty socjalnej. Tym samym nie można przyjąć, aby istniał konstytucyjny nakaz poszerzenia zakresu normowania kwestionowanego przepisu art. 4 ust. 1 u.r.s. o osoby częściowo niezdolne do pracy, które miały wcześniej prawo do renty socjalnej, i że niewypełnienie tego nakazu stanowi pominięcie ustawodawcze, o którym może orzekać Trybunał Konstytucyjny.

Niezależnie od powyższego brak jest również podstaw do uznania, że nieuwzględnienie w zaskarżonym art. 4 u.r.s., jak i w całej ustawie o rencie socjalnej, osób częściowo niezdolnych do pracy było wynikiem niezamierzonego pominięcia ustawodawcy.

Na brak przypadkowości działania ustawodawcy w tym względzie wskazuje analiza uzasadnienia projektu ustawy o rencie socjalnej, w którym

stwierdzono, że „[r]enta socjalna jest świadczeniem innym od pozostałych świadczeń z systemu pomocy społecznej. Ze względu na swój odrębny charakter przyznanie renty socjalnej nie wymaga przeprowadzania testu dochodowego ani też diagnozy sytuacji socjalno-bytowej dokonywanej za pomocą wywiadu rodzinnego (środowiskowego) przeprowadzanego w miejscu zamieszkania osoby ubiegającej się o uzyskanie tego świadczenia. Pobieranie renty socjalnej nie zobowiązuje osób pobierających to świadczenie do zachowania aktywności własnej, wymaganej od innych świadczeniobiorców pomocy społecznej. Osoby i rodziny korzystające z innych, pozostałych świadczeń pomocy społecznej są obowiązane do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (...), a pomoc społeczna ma na celu umożliwienie przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia (...). W przypadkach osób pobierających rentę socjalną, nie jest możliwe wypełnienie tego warunku ze względu na całkowitą niesprawność organizmu powodującą niezdolność do pracy. Renta socjalna jest świadczeniem o charakterze obligatoryjnym, ciągłym i jej zadaniem jest kompensować brak możliwości nabycia uprawnień – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy powstałą przed wejściem na rynek pracy – do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego. (...) Za koncepcją <wyprowadzenia> świadczenia – renta socjalna – z systemu pomocy społecznej przemawiają następujące argumenty:

- 1) jest to świadczenie o odrębnym charakterze niż pozostałe świadczenia z systemu pomocy społecznej i przyznawane na odrębnych zasadach,
- 2) świadczenie to jest adresowane do określonej grupy osób, u których całkowita niezdolność do pracy powstała w wieku nie dającym jeszcze możliwości zatrudnienia i które nie będą miały możliwości nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, (...))” (druk sejmowy nr 1391, IV kadencja Sejmu, s. 20 i 26-27).

Renta socjalna była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r., o sygn. SK 37/09, analizując art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r.s., Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „[r]enta socjalna (...) ma charakter świadczenia zabezpieczającego, a jej celem jest kompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy” (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Pogląd o szczególnym charakterze renty socjalnej i kompensacyjnej funkcji tego świadczenia prezentują też konsekwentnie w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy i sądy powszechne, podkreślając przy tym, że funkcja renty socjalnej zdeterminowała sposób ukształtowania przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 u.r.s. warunków przyznania tego świadczenia (*vide* – wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. I UK 172/16, *op. cit.*; z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. I UK 241/15, LEX nr 2107087; z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. I UK 343/10, LEX nr 1165769 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. III AUa 946/14, LEX nr 1950265; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Analiza pozytywnych przesłanek nabycia prawa do renty socjalnej (art. 2 i art. 4 ust. 1 u.r.s.), wśród których brak jest wymogu posiadania jakiegokolwiek stażu ubezpieczeniowego, oraz przewidzianych ustawowo przypadków wyłączenia prawa do tego świadczenia (art. 7 i art. 8 u.r.s.) wskazuje jednoznacznie, że świadczenie to przeznaczone jest wyłącznie dla osób, które nie mają innych źródeł utrzymania i – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy powstałą wskutek naruszenia sprawności organizmu powstałego przed wejściem na rynek pracy – nie miały możliwości „wypracowania” stażu ubezpieczeniowego, który dawałby im podstawę do skutecznego ubiegania się przynajmniej o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

W tej sytuacji, skoro określony w kwestionowanym przepisie krąg podmiotów odpowiada *ratio legis* ustawy o rencie socjalnej, nie można uznać, aby brak prawa do renty socjalnej w przypadku osób częściowo niezdolnych do pracy stanowił pominięcie ustawodawcze.

Uwzględniając całokształt przedstawionych powyżej okoliczności, należy stwierdzić, że istotą sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu jest – w rzeczywistości – żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu według koncepcji Skarżącego, a więc że zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego