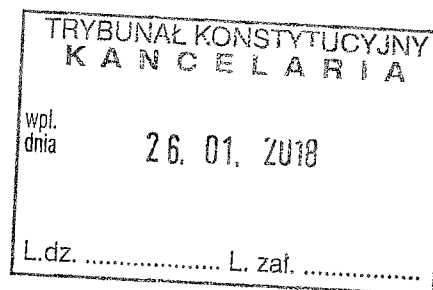




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 25/17
BAS-WAKiU-1762/17

Warszawa, 26 stycznia 2018 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej T P z 3 października 2016 r. (sygn. akt SK 25/17), jednocześnie wnosząc, 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), o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W przypadku nieumorzenia postępowania w całości należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 982, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie prawa do renty socjalnej od posiadania statusu osoby wyłącznie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu **jest zgodny** z art. 67 w związku z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej i zasada ochrony praw nabytych) oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem skargi konstytucyjnej T P (dalej także: skarżący) jest art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 982, ze zm.; dalej: ustawa o rencie socjalnej oraz u.r.s.), określający przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej.

Kwestionowany przepis obowiązuje w następującym brzmieniu: „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”.

Jak wynika z brzmienia *petitum* skargi konstytucyjnej (stanowisko, s. 3), przedmiotu kontroli nie stanowi cały cytowany przepis, a jedynie obszar regulacji odnoszący się do jednej z przesłanek w postaci całkowitej niezdolności do pracy.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarga konstytucyjna T P została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Z powodu naruszenia sprawności organizmu skarżący od 2003 r., czyli od ukończenia osiemnastego roku życia, do 2014 r. pobierał rentę socjalną przyznaną na czas określony. Od 2009 r. skarżący świadczył pracę w zakładzie pracy chronionej na pełen etat jako pracownik gospodarczy. Celem przedłużenia świadczenia rentowego skarżący w dniu marca 2014 r. zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w S z wnioskiem o ponowne ustalenie prawa do renty socjalnej. Decyzją z czerwca 2014 r. ZUS odmówił przyznania skarżącemu prawa do renty socjalnej od maja 2014 r. z powodu niestwierdzenia przez Komisję Lekarską ZUS całkowitej niezdolności do pracy. Inicjator postępowania zaskarżył wskazaną decyzję do Sądu Okręgowego w S, który wyrokiem z grudnia 2015 r. oddalił odwołanie. W toku postępowania dowodowego sąd przeprowadził dowody z opinii zespołu

biegłych z zakresu neurologii, ortopedii i psychologii, z opinii zespołu biegłych z zakresu neurologii i ortopedii oraz z opinii zespołu biegłych z zakresu psychologii i psychiatrii. W ocenie wszystkich zespołów biegłych skarżący jest częściowo niezdolny do pracy, a ponadto dwa pierwsze zespoły stwierdziły, że skarżący wymaga systematycznego leczenia.

Apelacja skarżącego została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w L. . . . Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Apelacyjny w L. . . .). T. . . . P. . . . zamierzał skorzystać z instytucji skargi kasacyjnej od rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, jednak ustanowiony pełnomocnik z urzędu nie dostrzegł podstaw prawnych do jej wniesienia.

2. Skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej z Konstytucją „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 okresowej” (skarga, s. 1). W ocenie skarżącego, kwestionowany przepis narusza określone w art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, ponieważ odmawia przyznania renty socjalnej osobom częściowo niezdolnym do pracy, które mają mocno ograniczone możliwości zarobkowania. Pozbawia całkowicie pomocy państwa osoby, które nie z własnej woli, lecz z przyczyn zdrowotnych i społecznych są całkowicie niekonkurencyjne na rynku pracy. Natomiast istotą instytucji renty socjalnej jest zapewnienie świadczenia dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa kompensującego brak możliwości wejścia na rynek pracy z należyтым przygotowaniem. Skutki doświadczonej choroby często są nieprzewidywalne i niejednokrotnie nie pozwalają na podejmowanie pracy w wyuczonym zawodzie, ukazując aspekt ekonomiczny niezdolności do pracy. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego skarżący przywołuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: Trybunał, TK), zgodnie z którym „do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04)” (skarga, s. 6).

Za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podkreśla, że ustawodawca może znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, z poszanowaniem jednak konstytucyjnych zasad wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony praw nabytych. Kategoryzowanie podmiotów dokonane w art. 4 u.r.s., w ocenie skarżącego, „wydaje się zbyt restrykcyjne i nieproporcjonalne do skutku jego zastosowania, którym jest pozbawienie grupy potencjalnie uprawnionych prawa do renty socjalnej” (skarga, s. 9).

Skarżący przedstawia ponadto powszechnie przyjętą wykładnię zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Przywołując orzecznictwo trybunalskie, podkreśla, że „wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (skarga, s. 7). Dodaje również, że „ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące” (skarga, s. 7). Skarżący wskazuje, że renta socjalna ma charakter świadczenia szczególnego, którego celem jest zastąpienie dochodu z pracy w sytuacjach, w których jego uzyskanie nie jest możliwe w związku z wystąpieniem zdarzeń losowych. Wynika ono z zasady solidaryzmu społecznego i przysługuje niezależnie od poprzedniego zatrudnienia czy posiadania odpowiedniego okresu składkowego. Jak podnosi inicjator postępowania, „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” (skarga, s. 8). Ograniczenie kręgu uprawnionych do tego świadczenia do osób, które są całkowicie niezdolne do pracy i pozbawienie tym samym możliwości uzyskania tego świadczenia przez osoby, które były kiedyś niezdolne do pracy, ale tylko w ograniczonym zakresie, jest – w przekonaniu skarżącego – niezgodne z Konstytucją. Ustawodawca zrównuje pod względem uprawnień do renty socjalnej osoby niebędące całkowicie niezdolne do pracy z osobami zdrowymi i w pełni zdolnymi do pracy (skarga, s. 9)..

Skarżący formułuje także zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna.

III. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał Konstytucyjny nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. m.in. postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dlatego też w niniejszej sprawie – niezależnie od wydanego w jej toku postanowienia TK z 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt Ts 208/16 – przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności, należy poczynić uwagi o charakterze formalnym co do dopuszczalności kontroli art. 4 ust. 1 u.r.s. w ramach wyznaczonych przez skarżącego.

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć liczne wypowiedzi wskazujące na szczególny charakter skargi konstytucyjnej jako środka służącego wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Dopuszczalność jej wniesienia i merytorycznego rozpoznania jest uzależniona od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji i z art. 77-80 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej należy zatem rozważyć, czy w sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki (w analizowanym przypadku przepisem takim jest

niewątpliwie art. 67 Konstytucji). Z kolei w myśl art. 77 ustawy o TK, skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. „Przez wyczerpanie drogi prawnej należy – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – rozumieć skorzystanie ze wszystkich środków prawnych przysługujących w toku instancji i umożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy” (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; por. postanowienie TK z 4 sierpnia 1998 r., sygn. akt Ts 55/98). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” (postanowienia TK z: 16 października 2002 r., sygn. akt SK 43/01 i 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07). Oceniając spełnienie przesłanki „wyczerpania drogi prawnej”, Trybunał Konstytucyjny uwzględnienia także efektywność możliwych i dostępnych środków prawnych (wyroki TK z: 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08; 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11; 6 października 2015 r., sygn. akt SK 19/14; postanowienie TK z 21 marca 2017 r., sygn. akt Ts 230/16).

W sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną T P przesłanka wyczerpania drogi prawnej została spełniona. Wyrok Sądu Apelacyjnego w L jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia.

2. *In casu*, wątpliwości natomiast nasuwają spełnienie przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej, dotyczące odpowiedniego uzasadnienia zarzutów.

W myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna musi zawierać, oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, także jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Na skarżącym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie objętym skargą, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Podkreślić należy także, iż – zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami zaskarżenia rozpatrywanego

w skardze konstytucyjnej. Nie może też – wychodząc poza granice określone w skardze – wyręczać skarżącego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w piśmie procesowym wątpliwości (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W orzecznictwie TK konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem powinno zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził TK w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych

rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że stawiane przez skarżącego zarzuty nie zostały precyzyjnie określone. Mianowicie w uzasadnieniu skargi wskazuje on zarzuty bez powiązania ich ze wskazanymi w *petitum* wzorcami kontroli. Nie jest zatem jasne, jakimi dowodami skarżący uzasadnia słuszność poszczególnych zarzutów podnoszonych w skardze. Nie zostało również czytelnie przedstawione, w jaki sposób kwestionowany przepis narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności jednostki. Argumentację przeprowadzono w sposób niezwykle zwięzły i tylko, co można odczytać jedynie z kontekstu, w odniesieniu do niektórych wzorców. Skarżący pozostawia zatem Trybunałowi przyporządkowanie poszczególnych argumentów wskazywanym wzorcom kontroli, a tym samym przerzuca przeprowadzenie dowodu na sąd konstytucyjny, co przesądza o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Gdyby jednak Trybunał nie podzielił przekonania o braku uzasadnienia zarzutów, w dalszej części stanowiska zostanie przeprowadzona także analiza merytoryczna zagadnienia konstytucyjnego podnoszonego przez skarżącego.

3. Dalsza część analizy formalnoprawnej wymaga zatem odniesienia się do zastosowanego przez skarżącego sposobu ujęcia przedmiotu kontroli. Sformułowany w skardze konstytucyjnej zakres w istocie dotyczy zarzutu zastosowania niekonstytucyjnej przesłanki przyznania świadczenia w postaci całkowitej niezdolności do pracy. Natomiast w tej części skargi, w której skarżący zarzuca brak

“choćby częściowej renty socjalnej osób częściowo niezdolnych do pracy, które pierwotnie miały przyznane prawo do renty socjalnej” wskazuje jedynie na tło normatywne kwestionowanego art. 4 ust. 1 u.r.s., a nie zakresem jego normowania. Odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego proces przed sądem konstytucyjnym, należy zmienić sposób oznaczenia przedmiotu kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* stanowiska. Przy rekonstrukcji zostały uwzględnione treść zarzutów oraz uzasadnienie przedstawione w skardze.

4. Ponadto należy poczynić uwagi o charakterze formalnym na temat wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli. Jako punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności art. 4 ust. 1 u.r.s. skarżący w *petitum* skargi uczynił osobno art. 2, art. 32 ust. 2 (w *petitum* omyłkowo § 2) i art. 67 Konstytucji.

Zakwestionowanej regulacji skarżący zarzuca między innymi niezgodność z art. 2 Konstytucji. Nadmierna ogólnikowość skargi nasuwa poważne trudności w odczytaniu intencji inicjatora postępowania. W *petitum* pisma inicjującego postępowanie skarżący nie wskazuje wyraźnie, której z wyprowadzanej z art. 2 zasad dotyczy skarga. Z treści uzasadnienia wynika, że w ocenie skarżącego art. 4 ust. 1 u.r.s. narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Skarżący przytacza treść zasady oraz jej rozumienie w doktrynie prawa. Z uwagi na bogactwo jego zawartości normatywnej, determinowane także wyprowadzanymi z tego przepisu zasadami pochodnymi – adekwatne są zastrzeżenia przedstawicieli doktryny, że: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180). *In casu*, wnikliwa analiza uzasadnienia całości skargi i przytaczanych w niej argumentów pozwala wskazać na dwie spośród wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad, których naruszenia skarżący dowodzi. Zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2 Konstytucji będzie badany w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady ochrony praw nabytych.

5. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje na ograniczony zakres dopuszczalności wykorzystywania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej ma charakter klauzuli generalnej, odsyłającej do pozaprawnych pojęć i systemów normatywnych (por. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 102). W zasadzie tej zawarty jest również element programowy – wizja państwa docelowego, do którego można stopniowo dążyć. Powinności wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego pozostają niedookreślone co do zakresu i intensywności (zob. S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 112). Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada ta ma charakter przedmiotowy i nie stanowi samodzielnego źródła praw podmiotowych, wyznacza jedynie granice ingerencji władzy publicznej (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03). Pogląd ten został potwierdzony w wyroku z 10 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 50/06), w którym Trybunał wskazał, że „szeroki katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą natomiast nadal stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw i wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym. [...] Mimo to TK nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały

wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa [...] Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01)”. Wziąwszy pod uwagę tak określone przez Trybunał warunki dopuszczalności postępowania się art. 2 Konstytucji jako wzorcem kontroli wszczętej skargą konstytucyjną, należy rozważyć ich spełnienie *in casu*.

Kwestionowanej regulacji ustawowej skarżący zarzuca naruszenie zasady ochrony praw nabytych jako komponentu zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej ujętych w art. 2 Konstytucji. Jak trafnie podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ochrona praw nabytych stanowi wprawdzie immanentny składnik klauzuli państwa prawnego, to jednak nie generuje samoistnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, lecz stanowi przesłankę oceny naruszeń konstytucyjnych praw podmiotowych i konstytucyjnie gwarantowanych wolności (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; także wyroki SN z: 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt II UK 439/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt I BP 9/14). Podobnie zasada sprawiedliwości społecznej nie wytwarza praw podmiotowych jednostki i jest stosowana subsydiarnie, jako argument dodatkowy w związku z innymi szczegółowymi przepisami Konstytucji (zob. wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98). W *petitum* skargi art. 2 nie został powiązany z innym przepisem ustawy zasadniczej, który wyraziłby jakiegokolwiek prawo podmiotowe skarżącego. Natomiast analiza zarzutów oraz argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi pozwala zauważyć, że prawem podmiotowym łączącym się z omawianym aspektem klauzuli demokratycznego państwa prawnego jest prawo do zabezpieczenia społecznego, wyrażone w art. 67 Konstytucji. Zważywszy na dokonane ustalenia, należy zatem zbadać zgodność art. 4 ust. 1 u.r.s. z art. 67 Konstytucji, natomiast art. 2 Konstytucji powinien być uwzględniony jedynie związkowo, co zostało odpowiednio ujęte w *petitum* stanowiska.

W dalszej kolejności należy odnieść się do rozbieżności pomiędzy sposobem ujęcia kolejnego wzorca kontroli osobno wskazanego w *petitum* skargi oraz w jej uzasadnieniu. W pierwszym przypadku skarżący zwraca się do Trybunału o zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Natomiast w treści

uzasadnienia pisma procesowego wzorcem kontroli zakwestionowanej regulacji ustawowej skarżący uczynił art. 32 ust. 1 Konstytucji i taki zamiar wynika również z argumentacji przedstawionej w tej części skargi. Podejmując próbę odczytania intencji skarżącego przez pryzmat uzasadnienia, należy dojść do wniosku, że przedstawiane w skardze zarzuty odnoszą się do naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Osobną kwestią jest ocena dopuszczalności zarzutu naruszenia zasady równości jako samodzielnego wzorca kontroli stawianego w skardze konstytucyjnej. Trwała i jednolita linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego nakazuje udzielenie negatywnej odpowiedzi. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że dopuszcza się powoływanie zasady równości w skardze konstytucyjnej tylko w związku z innymi konkretnymi prawami i wolnościami wskazanymi w Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 16 stycznia 2003 r., sygn. akt Ts 127/02; 27 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 198/05; 19 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 211/08; 1 października 2012 r., sygn. akt Ts 14/12; 23 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 314/13). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pomimo, iż zasadę równości można ujmować także w kategoriach prawa podmiotowego, to uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki nie można zapominać, że „ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Podsumowując rozważania na temat posługiwania się art. 32 ust. 1 przy konstruowaniu wzorców kontroli, należy uznać, że kwestionowany przez skarżącego art. 4 ust. 1 u.r.s. powinien zostać poddany weryfikacji pod względem zgodności z art. 67 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Kontrola konstytucyjności jest dopuszczalna w stosunku do takiej treści przepisu, jaką uzyskał on w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; por. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01). Wykładnia kwestionowanego przez

skarżącego art. 4 ust. 1 u.r.s. nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów. W wyroku z 4 lipca 2013 r. (sygn. akt II UK 403/12) Sąd Najwyższy stwierdził, że: „legitymowanie się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (art. 4 ust. 2 ustawy z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) nie jest równoznaczne ze spełnieniem przesłanki całkowitej niezdolności do pracy, o której mowa w art. 4 ustawy z 2003 r. o rencie socjalnej, ani z pojęciem «niezdolności do pracy» z art. 12 ust. 2 u.e.r.f.u.s. [ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. z 2017 r., poz. 1383 – uwaga własna], dlatego też brak całkowitej niezdolności do pracy w rozumieniu tego ostatniego przepisu uniemożliwia przyznanie prawa do renty socjalnej uzależnionego – po myśli art. 4 ust. 1 u.r.s. – od stwierdzenia takiej niezdolności” (zob. także postanowienie SN z 9 marca 2012 r., sygn. akt I UK 370/11). Podobnie wypowiedział się w wyroku z 26 lipca 2011 r. (sygn. akt I UK 6/11), w którym potwierdził, że przesłanki nabycia renty socjalnej nie są spełnione zarówno wtedy, gdy określone naruszenie sprawności organizmu powstało w okresach wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 u.r.s., ale nie spowodowało całkowitej niezdolności do pracy, jak i wtedy, gdy naruszenie sprawności organizmu spowodowało całkowitą niezdolność do pracy, ale powstało po upływie okresów wymienionych we wskazanym przepisie. Pogląd ten jest powielany także w aktualnych orzeczeniach sądów powszechnych. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 30 września 2015 r. (sygn. akt III AUa 567/15), w którym potwierdza się, że „dla skutecznego nabycia prawa do renty socjalnej, wymagane jest, aby naruszenie sprawności organizmu powstało w okresach uprawniających do tej renty, a nadto, by obecnie skutkowało istnieniem całkowitej niezdolności do pracy. Zatem skoro wnioskodawca nie jest osobą całkowicie niezdolną do pracy nie posiada uprawnień do renty socjalnej”. Podobnie czytamy w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 5 maja 2017 r. (sygn. akt III AUa 2129/16), że „brak całkowitej niezdolności do pracy uniemożliwia przyznanie prawa do renty socjalnej uzależnionego”. Również doktryna prawa jest zgodna co do tego, że w obowiązującym stanie prawnym jedną z przesłanek nabycia renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy (zob. A. Dral, *Prawo do renty socjalnej osób całkowicie niezdolnych do pracy w wyniku doznania naruszenia sprawności organizmu przed ukończeniem 18 roku życia lub nauki*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3(20), s. 59).

IV. Wzorce kontroli

1. Podstawowym wzorcem kontroli zakwestionowanej regulacji skarżący uczynił art. 67 Konstytucji, który traktuje o „zabezpieczeniu społecznym”, czyli o całokształcie świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie. W taki sposób pojęcie zabezpieczenia społecznego jest definiowane również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 15/01; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (por. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07; 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Nie jest ono tożsame z pojęciem pomocy społecznej, ponieważ obejmuje także ubezpieczenie oraz zaopatrzenie społeczne, w stosunku do których pomoc społeczna ma charakter uzupełniający. Zabezpieczenie społeczne zostało ujęte w kategoriach prawa podmiotowego (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; por. także L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 67, s. 697).

Podmiotem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego jest „obywatel”, nie ma więc charakteru prawa przysługującego każdemu człowiekowi, a gwarancje przewidziane w art. 67 Konstytucji nie odnoszą się do sytuacji prawnej cudzoziemców (zob. J. Jończyk, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 30). Adresatem normy konstytucyjnej są władze publiczne, zobowiązane do ustanowienia systemu zabezpieczenia społecznego i określenia sposobu jego finansowania (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 700). Do obowiązków tych zalicza się w szczególności: zorganizowanie systemu instytucji publicznych, stworzenie mechanizmów gromadzenia środków finansowych i zarządzania nimi oraz finansowanie z nich różnego rodzaju świadczeń, zdefiniowanie przesłanek nabycia tego prawa, określenie treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni oraz ustalenie mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych, a więc mechanizmu waloryzacji świadczeń (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r.,

sygn. akt K 9/12; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 703). Nie może być on wykonywany w drodze jednorazowego działania ustawodawcy. Obowiązek nałożony art. 67 Konstytucji na ustawodawcę wymaga stałego monitorowania istniejącego systemu świadczeń, z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej, w jakiej system funkcjonuje, tak, aby należycie pełnił funkcje zabezpieczenia społecznego.

Treść prawa do zabezpieczenia społecznego określona jest bardzo szeroko i obejmuje wszystkie podstawowe sytuacje, gdy obywatelowi potrzebne są świadczenia ze środków publicznych. Wyliczone w art. 67 Konstytucji okoliczności dotyczą wypadku: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo; osiągnięcia wieku emerytalnego; pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Jest to ujęcie enumeratywne, co oznacza, że art. 67 Konstytucji nie odnosi się do przypadków w nim niewymienionych. Powinien być postrzegany nie jako podstawa do sformułowania wyczerpującej definicji zabezpieczenia społecznego, ale jako gwarancja prawa do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia wymienionych w tym przepisie ryzyk socjalnych (zob. M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 581). Dodatkowo przepis art. 67 Konstytucji ogranicza prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy bez własnej woli tylko do sytuacji, gdy bezrobotny nie posiada innych środków utrzymania. Jest to zatem przepis adresowany do osób bezrobotnych i nie przysługuje beneficjentom innych świadczeń. Tego typu zastrzeżenie nie występuje w ust. 1, co oznacza, że osób posiadających inne środki utrzymania nie można z tego powodu pozbawiać świadczeń udzielanych na wypadek niezdolności do pracy z uwagi na chorobę, inwalidztwo lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Kryterium posiadania lub nie innych środków utrzymania zadecydowało o uznaniu, że renta socjalna jest objęta ochroną przewidzianą w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jej przyznanie nie jest bowiem uwarunkowane przesłanką nieposiadania innych środków utrzymania (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12).

Dla ustalenia treści art. 67 Konstytucji kluczowe znaczenie ma jego odsyłający charakter, gdyż zakres i forma zabezpieczenia społecznego mają zostać określone w ustawie. Odesłanie do ustawy, z jednej strony stanowi zastrzeżenie co do formy prawnej dla normowania kwestii zabezpieczenia społecznego, z drugiej daje

ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacyjną. Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). Ustrojodawca nie zawarł w nim definicji „zabezpieczenia społecznego”, a treść artykułu nie pozwala na jej sformułowanie. Zgodnie z opinią doktryny, przepis ten nie powinien być traktowany jako określający treść obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 581). Konstytucja nie gwarantuje ani stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.* s. 705). Zakres prawa do zabezpieczenia społecznego zależy od ustawowego zdefiniowania pojęć stanowiących przesłanki, po spełnieniu których możliwe będzie skorzystanie z prawa do zabezpieczenia społecznego (np. pojęcie niezdolności do pracy, choroby czy inwalidztwa). Z tego względu nie da się ściśle określić zakresu przedmiotowego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. B. Wagner, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP [w:] Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 347).

Z kolei w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, regulacje ustawowe mają być kształtowane w taki sposób, aby uwzględniać zarówno istniejące potrzeby, jak i możliwości ich zaspokojenia. Granice swobody w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego wyznaczone są przez: 1) cel prawa do zabezpieczenia społecznego – zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12); 2) zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego; 3) zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, równości wobec prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz innych zasad prawidłowej legislacji (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11; 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13). Ograniczony charakter prawa do zabezpieczenia społecznego jest więc wpisany w jego treść. W tej sytuacji jednym z głównych kryteriów analizy normy art. 67 Konstytucji jest jej aspekt negatywny, czyli zakres dopuszczalnych lub wynikających z niej *explicite* ograniczeń prawa

do zabezpieczenia społecznego, które mogą być ustanawiane w przepisach ustawowych.

Należy dodać, że w świetle orzecznictwa trybunalskiego, dopuszczalność wskazania art. 67 Konstytucji jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej nie budzi wątpliwości (zob. wyroki TK z: 12 lipca 2001 r., sygn. akt SK 1/101; 21 listopada 2006 r., sygn. akt SK 33/04; 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06).

2. Dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw podmiotowego statuowanego w art. 67 Konstytucji, skarżący odwołuje się do zasady ochrony praw nabytych i zasady sprawiedliwości społecznej zawartych w treści art. 2 Konstytucji.

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady poprawnej legislacji oraz – szerzej – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które z kolei wywodzą się z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Naruszeniem tej pierwszej zasady jest równoznaczne ze złamaniem kolejnych, bardziej ogólnych. Zasada ochrony praw nabytych ma ustalone rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przez ochronę praw nabytych przyjęto rozumieć zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, jak również zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia (zob. orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88), ponieważ przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki (zob. wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02). Trybunał Konstytucyjny wskazuje także inne istotne elementy zasady praw nabytych, wyjaśniając, że: 1) dotyczy praw podmiotowych prywatnych, jak i praw podmiotowych publicznych, a także ekspektatyw; 2) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną danej osoby; 3) nie ma charakteru absolutnego; 4) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne; 5) nie obejmuje gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz niemających oparcia w porządku konstytucyjnym obowiązującym w momencie orzekania (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Precyzując treść zasady ochrony praw nabytych sąd konstytucyjny wskazywał, że nie oznacza ona ich absolutnej nienaruszalności. Natomiast zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych. Prawodawca jest zobowiązany ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki swojego działania dla dotkniętych nim jednostek oraz ułatwić przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01). Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Sąd konstytucyjny sprecyzował ponadto wymagania, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie dopuszczalności ingerencji w prawa nabyte. W tym zakresie konieczne jest uwzględnienie następujących okoliczności: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że zasada ochrony praw nabytych nie może być rozumiana jako uniemożliwiająca prawodawcy wprowadzenia jakichkolwiek zmian w przepisach prawnych, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa (zob. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika bowiem, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena należy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności

oraz konstytucyjnego systemu wartości. Trybunał wskazuje ponadto, że bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych (zob. wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że „na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się między innymi tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych” (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt *U* 1/95, a także wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05). Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do szczegółowych zasad, które korygują i konkretyzują ogólniejszą zasadę sprawiedliwości społecznej należy zasada równości (por. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Najogólniej zasadę sprawiedliwości społecznej definiuje się ją jako powinność określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości, zakładając równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne (zob. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 36-38 i 54-57). Sprawiedliwość społeczna wyraża dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania niesprawiedliwych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *op. cit.*, s. 160).

Do zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej wielokrotnie odnosił się Trybunał przy interpretacji przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego. Wskazuje ustawodawcy obowiązek uwzględniania obu wartości. Przyznawanie 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 jednostce tego, co jej się należy ze strony wszystkich członków wspólnoty, współtworzących dobro wspólne, jakim jest państwo. Zarówno w jednym, jak i w 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” (zob. wyroki TK z: 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13; 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13).

Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada ta ma charakter przedmiotowy i nie stanowi samodzielnego źródła praw podmiotowych. Nie może zatem tworzyć samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Powoływać można się na nią wyłącznie, gdy zdaniem skarżącego doszło do naruszenia szczegółowej zasady „pochodnej” lub „przejawowej”, nigdy zaś na zasadę w całości lub jej fragment, np. „sprawiedliwość społeczną” (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 34/02).

4. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego poglądu sądu konstytucyjnego: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli

kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmierne (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 109).

Równość wobec prawa to również zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

V. Analiza zgodności

1. Skarżący zarzuca kwestionowanemu przepisowi, że jako osobę zdolną do pracy, ale tylko w ograniczonym zakresie, pozbawia ją prawa do renty socjalnej z powodu niespełnienia przesłanki całkowitej niezdolności do pracy określonej w art. 4 ust. 1 u.r.s., i jednocześnie nie przyznaje innej „choćby częściowej pomocy

ze strony państwa”, co w konsekwencji narusza prawo do zabezpieczenia społecznego skarżącego.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie, jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K. 7/95). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Jak już zostało wspomniane art. 67 Konstytucji nie wyznacza zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Określają je ustawy. Ustawodawca ma dość szerokie granice swobody kształtowania zarówno samego modelu zabezpieczenia społecznego, jak i jego poszczególnych elementów. Dlatego prawo do zabezpieczenia może być realizowane wyłącznie w zakresie wyznaczonym w ustawach i przybierać zróżnicowane formy dotyczące sposobu ukształtowania prawa do świadczeń, ich finansowania i organizacji. Prawo do świadczeń może być ukształtowane jako prawo podmiotowe, bądź - w drodze wyjątku - uznaniowe, odpłatne lub nieodpłatne, uzależnione od sytuacji majątkowej lub niezależne od statusu ekonomicznego uprawnionego. Świadczenia mające postać pieniężną lub rzeczową mogą być finansowane bądź z celowych funduszy publicznych pochodzących ze źródeł zdecentralizowanych (tworzonych ze składek), bądź bezpośrednio lub pośrednio z budżetu albo obu tych źródeł równocześnie (zob. B. Wagner, *op. cit.*, s. 351). W praktyce wykształciły się trzy modelowe formy zabezpieczenia społecznego: pomoc (opieka społeczna), ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne (por. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 37). Obecnie różni je przede wszystkim metoda finansowania świadczeń oraz rodzaje zdarzeń (ryzyk) podlegających ochronie, a także warunki nabywania prawa do świadczeń. Zaopatrzenie społeczne, którego przykładem jest renta socjalna, jest techniką zabezpieczeniową finansowaną z budżetu państwa opartą na zasadzie solidaryzmu, a w związku z tym

charakteryzujące się powszechnością oraz jednolitością w zakresie wysokości świadczeń i ich poziomu (por. B. Wagner, *op. cit.*, s. 351).

Swoboda regulacji co do formy i zakresu zabezpieczenia społecznego zakłada również możliwość ich ograniczenia w konstytucyjnie uzasadnionych ramach. W myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) ustawy zwykłe mogą ograniczać zakres i formy zabezpieczenia tak dalece, jak nie dochodzi do wkroczenia w materię normowaną konstytucyjnie. Nie może tym samym dojść do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, byłoby nim pozbawienie świadczenia gwarantującego uzyskanie przynajmniej minimum życiowego, które pozwoli na zaspokojenie podstawowych potrzeb (zob. także L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 705). Ustalając wysokość i poziom świadczeń nie można jednak abstrahować od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i stanu finansów publicznych (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 162). Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Ustawodawca uprawniony jest wszakże, szczególnie w ramach systemu zabezpieczeniowego, do dokonywania zmian systemowych, szczególnie z uwzględnieniem innych, konkurencyjnych wartości ustrojowych, również związanych z równowagą finansów publicznych jako elementu szeroko rozumianego dobra wspólnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrupowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Ustawodawca spełnił warunek konstytucyjny, ustalając w art. 4 ust. 1 u.r.s. zakres dopuszczalności przyznania renty socjalnej, poprzez stwierdzenie, że przysługuje ona „osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu”. Trybunał nadto, w orzeczeniu o sygn. akt K. 7/95, *expressis verbis* stwierdził, że „konstytucyjne prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy nie może być

rozumiane, jako całkowite zdjęcie z obywateli troski o ochronę zdrowia, zwolnienie ich z przezorności, zapobiegliwości i oszczędności oraz przeniesienie na państwo całego ryzyka niekorzystnych dla obywatela zdarzeń. Wysilek państwa może się koncentrować – i nie będzie to sprzeczne z konstytucją – przede wszystkim na zapobieganiu, a jeżeli już się zdarzą, to na rekompensowaniu skutków, takich zdarzeń, które są na tyle dotkliwe dla obywatela, że zawodna okazała się jego własna przezorność i zapobiegliwość”. Trybunał w wyroku z 8 czerwca 2010 r. aprobuje pogląd nakładający na władze publiczne obowiązek stworzenia warunków do: osiągnięcia stanu, który pozwala na samodzielność (edukacja, rehabilitacja etc.), oraz skorzystania z pomocy, jednak z obowiązkiem uczestnictwa zainteresowanego, w celu realizacji uprawnień (sygn. akt SK 37/09).

Co więcej, przepis art. 67 Konstytucji nie przesądza o formach zabezpieczenia społecznego, w tym sensie, że pozostawia ustawodawcy wybór między zapewnieniem obywatelowi zabezpieczenia społecznego w postaci świadczeń z ubezpieczenia społecznego a zapewnieniem mu świadczeń z pomocy społecznej (zob. wyrok TK z 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13). Ponadto, swoboda regulacyjna ustawodawcy została wzmocniona poprzez wielokrotne wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, podkreślające, że na tle zabezpieczenia społecznego nie bada trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu, odnośnie do oceny rozwiązań, które wiązałyby się z ograniczeniem zakresu podmiotowego świadczeń, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem ich wysokości (zob. wyrok TK z 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13). Zawsze też przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Wybór określonej polityki społecznej i efektywność jej stosowania podlega, w ostatecznym rachunku, politycznej ocenie dokonywanej przez wyborców.

2. Ustawa o rencie socjalnej stanowi wykonanie wynikającego z delegacji konstytucyjnej art. 67 nakazu stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego. Renta socjalna ma charakter świadczenia zabezpieczającego, kompensującego brak możliwości uzyskania uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, a jej celem jest zapewnienie osobie spełniającej ustawowe warunki do przyznania tego świadczenia środków finansowych niezbędnych do życia. Jest to świadczenie

mające szczególny charakter, gdyż jego przyznanie jest niezależne od posiadania jakiegokolwiek stażu składkowego. Jest ono przyznawane osobom, które ze względu na stan zdrowia powodujący całkowitą niezdolność do pracy powstałą wskutek naruszenia sprawności organizmu zaistniały przed wejściem na rynek pracy, nie miały możliwości wypracowania stażu ubezpieczeniowego, który dawałby podstawę do skutecznego ubiegania się przynajmniej o rentę z tytułu niezdolności do pracy. Ryzyko niezdolności do pracy nie ma więc czasowego związku z zatrudnieniem, gdyż nie jest to utrata posiadanej i realizowanej przed wypadkiem zdolności do pracy (zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 340). Ze względu na uniezależnienie prawa do renty socjalnej od stażu składkowego renta jest finansowana ze środków budżetu państwa. Renta socjalna jest również świadczeniem subsydiarnym, które nie przysługuje lub podlega ograniczeniu w razie posiadania uprawnienia do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego (por. art. 7 u.r.s.). Prawo do renty socjalnej ulega zwieszeniu na czas osiągnięcia przychodu z działalności zarobkowej podlegającej ubezpieczeniom społecznym (z tytułu zatrudnienia, służby, pozarolniczej działalności) lub innych źródeł podlegających podatkowi od dochodów osób fizycznych (z wyjątkami dotyczącymi ryczałtowego opodatkowania dochodu) (zob. art. 8 i art. 10 u.r.s.).

Do nabycia prawa do renty socjalnej istotne jest zaistnienie przesłanki „naruszenia sprawności organizmu” prowadzące do „całkowitej niezdolności do pracy”. Pojęcia „całkowita niezdolność do pracy” i „naruszenie sprawności organizmu” nie są tożsame i mogą powstać w różnych momentach. Naruszenie sprawności organizmu musi nastąpić przed 18 rokiem życia lub w czasie późniejszej nauki przed 25 rokiem życia bądź w czasie odbywania studiów doktoranckich (aspiratury) (art. 4 ust. 1 pkt 1-3 u.r.s.). Niezdolność do pracy może natomiast ujawnić się po upływie okresów wskazanych w ustawie (po upływie 18 lat i odpowiednio 25 lat) (por. wyrok NSA z 8 sierpnia 1997 r., sygn. akt I SA 498/97; uchwała siedmiu sędziów NSA z 16 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 12/98). Przy analizie pojęcia „całkowitej niezdolności do pracy” należy brać pod uwagę dwa kryteria: biologiczne i ekonomiczne. Pierwsze z nich nakazuje uwzględniać stan organizmu dotkniętego schorzeniami naruszającymi jego sprawność w stopniu powodującym całkowitą niezdolność do jakiegokolwiek pracy. Natomiast drugie kryterium odnosi się do całkowitej utraty zdolności do zarabkowania wykonywaniem jakiegokolwiek pracy, rozumianej jako każdego rodzaju zatrudnienie w innych

warunkach niż specjalnie stworzone na stanowiskach pracy odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu. Innymi słowy brak jest rokowania co do odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Osobą całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która spełnia obydwie te kryteria, a więc jest dotknięta upośledzeniem zarówno biologicznym, jak i ekonomicznym (zob. wyrok SN z 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 279/11). Przesłanka „całkowitej niezdolności do pracy” uwzględnia zatem szereg aspektów związanych z możliwością podjęcia pracy. Ujęta została stosunkowo relatywnie, gdyż orzeczenie wobec danej osoby o całkowitej niezdolności do pracy nie wyklucza podejmowania przez nią działalności zarobkowej. Osoba otrzymująca świadczenie w postaci renty socjalnej może podejmować działalność zarobkową w ograniczonym zakresie, którego przekroczenie powoduje okresowe zawieszenie prawa do renty (zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 342).

Ustalenia stanu całkowitej niezdolności do pracy dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na zasadach i w trybie określonym przez ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. z 2017 r., poz. 1383; dalej: u.e.r.f.u.s.). W świetle art. 15 u.r.s. w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się bowiem odpowiednio art. 12-14 powołanej ustawy. Okres, na jaki przyznaje się rentę socjalną jest uzależniony od trwałości niezdolności do pracy. Rentę przyznaje się bezterminowo, gdy całkowita niezdolność do pracy ma charakter trwały lub na czas określony, jeżeli niezdolność do pracy jest czasowa. W tym ostatnim przypadku ustawodawca przyjął, iż ustąpienie przyczyn (biologicznych lub ekonomicznych) całkowicie wykluczających daną osobę z rynku pracy, powinno skutkować odmową przyznania renty socjalnej. Osoba uprawniona do renty okresowej nie może zatem oczekiwać, że korzystanie z tego świadczenia będzie jej zapewnione także w okresach późniejszych. Ponadto, korzystanie ze stałego świadczenia również może podlegać weryfikacji. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może przeprowadzić weryfikację stanu zdrowia będącego warunkiem przyznania, ze względu na możliwość zmiany tego stanu w czasie. Zgodnie z art. 126 u.e.r.f.u.s. osoba, która złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy, oraz osoba mająca ustalone prawo do takiego świadczenia jest zobowiązana, na żądanie organu rentowego, poddać się badaniom lekarskim oraz, na wniosek lekarza orzecznika lub na wniosek komisji lekarskiej, badaniom psychologicznym, jeżeli są

one niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń określonych ustawą. Przepis ten oznacza, że organ rentowy może z urzędu zażądać poddania się wspomnianym wyżej badaniom w celu zweryfikowania ustalonego prawa (por. M. Bartnicki, [w:] Antonów K. (red.) *Komentarz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, komentarz do art. 126, LEX). W przypadku niezastosowania się do wezwania organu rentowego wypłata świadczenia zostanie wstrzymana, chyba że osoba uprawniona wskaże uzasadnioną przyczynę braku stawiennictwa na badaniu (art. 134 ust. 1 pkt 3 u.e.r.f.u.s.). Zasada ta została potwierdzona w uchwale SN z 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt I UZP 7/11), w której stwierdzono, że rencista, którego prawo do świadczenia zostało ustalone prawomocnym wyrokiem sądu "na stałe", jest zobowiązany poddać się badaniom lekarskim, jeżeli są one niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń określonych ustawą. Przepis ten ma zastosowanie nie tylko do renty socjalnej, lecz także do renty z tytułu niezdolności do pracy. Jest to ogólna zasada związana z istotą orzekania o niezdolności do pracy, bowiem należy wziąć pod uwagę, że stan faktyczny, czyli uszczerbek na zdrowiu bądź jego wpływ na zdolność do pracy z upływem czasu jak również z postępem medycyny może ulec zmianie. Norma ta ma charakter generalny i może być zastosowana przez organ rentowy w każdym momencie.

3. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, intencją ustawodawcy było zapewnienie poprzez ustanowienie renty socjalnej podstawowego dochodu wyłącznie osobom całkowicie niezdolnym do pracy na skutek naruszenia sprawności organizmu. Możliwość kontroli korzystania z prawa do renty socjalnej, weryfikacji stanu faktycznego, stanowiącego podstawę jej przyznania oraz, w ich wyniku, możliwość odmowy przyznania renty świadczy o celowym ograniczeniu przez prawodawcę zakresu podmiotów uprawnionych tylko do osób całkowicie niezdolnych do pracy. Należy przypomnieć, że renta socjalna jest świadczeniem w pełni finansowanym z budżetu państwa, bez żadnej partycypacji (w czasie przeszłym lub aktualnym) przez osobę nim objętą (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09) Natomiast państwo określając system zabezpieczenia społecznego ma za zadanie ochronę także innych konstytucyjnych wartości, jak równowaga budżetowa. Niezachowanie równowagi finansów publicznych będzie stanowić nie tylko naruszenie norm konstytucyjnych, ale może oznaczać dalsze ograniczanie zakresu zabezpieczenia społecznego w wyniku pogorszenia się stanu finansów państwa.

Trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2000 r. (sygn. akt SK 22/29), że rozwiązania ustawowe powinny być ukształtowane w taki sposób, aby stanowić „optimum realizacji treści praw konstytucyjnego”. Argumenty ekonomiczne nie mogą być pomijane, gdyż to ustawodawca jest odpowiedzialny za kształtowanie dochodów państwa, a w konsekwencji za możliwości finansowania wydatków. W orzeczeniu z 17 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 22/96) dodaje, że zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa jest zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego. Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów. Państwo ma z jednej strony minimum obowiązków opiekuńczych (socjalnych) w stosunku do obywateli, z drugiej zaś zobowiązane jest do należytej troski o stan budżetu państwa, od którego uzależnione jest realizowanie całokształtu jego obowiązków w stosunku do obywateli. W związku z tym, w szczególnych okolicznościach dopuszcza się przyjęcie rozwiązań niekorzystnych dla części potencjalnych adresatów norm. Ustawodawca musi kierować się przy tym interesem społecznym usprawiedliwiającym jego decyzję. Wprowadzenie w ustawie o rencie socjalnej warunków otrzymywania świadczenia jest właśnie wynikiem skrupowania ustawodawcy koniecznością realizacji zasady równowagi budżetowej.

Warto również wskazać, że polityka społeczna państwa obejmuje szereg zdarzeń losowych takich jak przykładowo macierzyństwo, inwalidztwo, choroba, utrata pracy, bezdomność czy ubóstwo. Ochrona państwa w wymienionych sytuacjach może przybierać różne formy, realizowane nie tylko w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Daje temu wyraz także Konstytucja, która poza prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67) przewiduje prawo dostępu wszystkich obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68), pomoc w zabezpieczeniu egzystencji dla osób niepełnosprawnych (art. 68), szczególną pomoc dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej oraz matek przed i po urodzeniu dziecka (art. 71), prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy (art. 72) czy przeciwdziałanie bezdomności (art. 75). Dopiero po uwzględnieniu wskazanego kontekstu można oceniać czy państwo realizuje obowiązek zapewnienia zabezpieczenia społecznego ograniczając prawo nabycia renty socjalnej. Wynika z tego, że renta socjalna nie jest jedyną formą realizacji przez państwo opieki nad osobami niepełnosprawnymi.

Władze publiczne wykonały obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym stosownej egzystencji, co znajduje swoją treść przykładowo w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769; dalej: ustawa o pomocy społecznej) czy w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1952; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych). Przewidują one szereg świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

4. Skarżący odwołuje się także do zasady sprawiedliwości społecznej jako wzorca kontroli art. 4 ust. 1 u.r.s. wskazując, iż pojęcie demokratycznego państwa prawnego oznacza, że działalność państwa i jego organów opiera się na idei sprawiedliwości, która zawiera między innymi sprawiedliwość społeczną i pomoc osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych. Przy czym rozumienie pomocy państwa przez skarżącego zostało zawężone tylko do świadczenia określonego rodzaju, czyli renty socjalnej. Należy powtórzyć za Trybunałem, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego nie może być rozumiane jako prawo do zapewnienia świadczenia określonej postaci (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). Ustawodawca ma bowiem dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym w określaniu rodzaju poszczególnych świadczeń i zasad ich uzyskiwania. Swoboda ta obejmuje również wybór między zapewnieniem obywatelowi zabezpieczenia społecznego w postaci świadczeń z ubezpieczenia społecznego a zapewnieniem mu świadczeń z pomocy społecznej. Poza rentą socjalną ustawodawca wprowadza także inne formy pomocy, które są zapewniane obywatelowi również poprzez finansowanie ze środków publicznych. Uwzględniając sytuację skarżącego, wskazać można wspomnianą ustawę o pomocy społecznej, przewidującą przykładowo zasiłek okresowy, zasiłek celowy oraz niepieniężne formy wsparcia. Z kolei na podstawie art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji przysługują zasiłek pielęgnacyjny, przy znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Nadmienić należy, że skarżący pobiera taki zasiłek w wysokości 153 złotych miesięcznie. Ponadto, wskazać można, że osobom uprawnionym, ze względu na niski poziom dochodów, przysługują również inne świadczenia od władz publicznych, takie jak np. dodatek mieszkaniowy na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych

(t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 966, ze zm.). Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.). Ponadto ustawodawca przewiduje różnego rodzaju instrumenty zachęcające do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przykładowo pracodawcy, który zatrudnia osoby niepełnosprawne, przysługuje ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, o ile pracownicy ci znajdują się w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych, prowadzonej przez PFRON. Ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze wynika, że skarżący świadczy pracę w zakładzie pracy chronionej na pełny etat jako pracownik gospodarczy, otrzymując wynagrodzenie w kwocie ok. 1200 złotych miesięcznie. Powyższe przykłady wskazują, że skarżący nie jest pozbawiony prawa do innych świadczeń niż renta socjalna. Jest beneficjentem zabezpieczenia społecznego, rozumianego jako system urzędzeń i świadczeń służących zaspokojeniu minimalnego zakresu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy doznali ograniczenia zdolności do pracy. Natomiast wysokość przyznawanych świadczeń należy uznać za sferę uprawnień gwarantowanych przez ustawodawcę i wykraczających poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie sprzeciwia się zasadzie sprawiedliwości społecznej taka gwarancja praw socjalnych, która wiąże się z możliwością racjonalizowania systemu świadczeń, polegającego na wprowadzaniu bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszania wysokości (por. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99).

Zasada sprawiedliwości społecznej nie wyklucza zróżnicowania prawnego podmiotów. Istotne jest aby pozostawało ono w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji faktycznej adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana sprawiedliwość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak że różne traktowanie powinno być uzasadnione (zob. wyroki: TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 8/97; 13 kwietnia

1999 r., sygn. akt K. 36/98). Zastosowane w ustawie o rencie socjalnej kryterium całkowitej niezdolności do pracy, które nie jest jedynym kryterium przyznania prawa do renty, wynika bezpośrednio z możliwości finansowych państwa. Ustawodawca ma nie tylko prawo do określania form i zasad uzyskiwania zabezpieczenia społecznego, ale i obowiązek stosowania różnego rodzaju kryteriów różnicujących, ograniczających zakres podmiotowy przywilejów i stopień ich realizacji, ze względu na ograniczone możliwości ich zaspokajania przez państwo. Zgodnie z zasadą solidaryzmu ciężar wspierania osób z różnych powodów potrzebujących pomocy ponosi całe społeczeństwo. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga zatem uwzględnienia nie tylko słuszych potrzeb jednostki, ale również wyważenia ich z dobrem ogółu. Realizując zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego ustawodawca czyni to w miarę możliwości i bez uszczerbku dla podstaw gospodarczych państwa, jako źródła jego działania. Cele polityki społecznej nie mogą być wykonywane z zaburzeniem równowagi finansów publicznych i zagrożeniem dla funkcjonowania gospodarczego państwa. Racjonalne i społecznie usprawiedliwione jest zatem działanie państwa, które wyznacza warunki korzystania z pomocy państwa, nawet jeśli są one restrykcyjne, ale wynikają z sytuacji gospodarczej kraju.

5. W kontekście ograniczenia zakresu podmiotowego uprawnionych do renty socjalnej nietrafiony wydaje się również zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Konstytucyjny obowiązek zapewnienia zabezpieczenia społecznego nie może być wykonywany w drodze jednorazowego działania ustawodawcy. Może i powinien dostosowywać istniejący system zabezpieczenia społecznego do aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej, w jakiej system funkcjonuje. Co więcej, istotnym elementem obowiązku nałożonego na ustawodawcę w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest dokonywanie wszelkich niezbędnych modyfikacji stworzonego systemu, aby należycie pełnił swoje funkcje zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Rozwiązanie takie jest podyktowane koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli. Przyznawana okresowo renta socjalna (której prawo pobierania posiadał skarżący) jest tego przykładem. Ustanowienie przez prawodawcę świadczenia okresowego daje możliwość dostosowania pomocy do aktualnych potrzeb świadczeniobiorcy.

W sytuacji ograniczonych środków finansowych pochodzących z budżetu państwa okresowe weryfikowanie zasadności pobierania renty nie budzi zastrzeżeń. Co więcej, daje szansę na sprawiedliwą dystrybucję tych środków, poprzez ich skierowanie do osób najbardziej potrzebujących wsparcia.

6. Określenie przesłanki całkowitej niezdolności do pracy w przypadku ustalania prawa do świadczeń należących do zabezpieczenia społecznego lub innych form pomocy o charakterze socjalnym nie pojawia się wyłącznie w ustawie o rencie socjalnej. Zabieg taki ustawodawca zastosował również m.in. w ustawie o pomocy społecznej czy w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ze wskazanych regulacji wynika, że intencją prawodawcy było zapewnienie najszerszej pomocy osobom całkowicie pozbawionym możliwości podjęcia zatrudnienia z przyczyn zdrowotnych i ekonomicznych. Z tak restrykcyjnie określonymi warunkami otrzymywania świadczenia i, co za tym idzie, ograniczonym zakresem podmiotowym prawa do renty socjalnej wiąże się potrzeba racjonalizowania systemu świadczeń, której ustawodawca nie może pomijać przy określaniu zakresu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca różnicuje podmioty ze względu na przesłankę zdolności do podjęcia pracy, ale jest to kryterium podyktowane koniecznością wskazania osób najbardziej potrzebujących wsparcia, jako całkowicie pozbawionych zdolności do pracy. Uzasadnieniem dla odmiennego traktowania osób niezdolnych do pracy jest zasada równowagi budżetu państwa, z którego pochodzą środki na zaspokajanie potrzeb obywateli w zakresie renty socjalnej. Należy przypomnieć przywołane wcześniej orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r. (sygn. akt K 7/95), w którym Trybunał *expressis verbis* stwierdził, że „konstytucyjne prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy nie może być rozumiane, jako całkowite zdjęcie z obywateli troski o ochronę zdrowia, zwolnienie ich z przezorności, zapobiegliwości i oszczędności oraz przeniesienie na państwo całego ryzyka niekorzystnych dla obywatela zdarzeń. Wysilek państwa może się koncentrować – i nie będzie to sprzeczne z konstytucją – przede wszystkim na zapobieganiu, a jeżeli już się zdarzą, to na rekompensowaniu skutków, takich zdarzeń, które są na tyle dotkliwe dla obywatela, że zawodna okazała się jego własna przezorność i zapobiegliwość”. Trybunał aprobuje pogląd nakładający na władze publiczne obowiązek stworzenia warunków do: osiągnięcia stanu, który pozwala na samodzielność (edukacja, rehabilitacja etc.), oraz skorzystania

z pomocy, jednak z obowiązkiem uczestnictwa zainteresowanego, w celu realizacji uprawnień (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). Ma to również eliminować niepożądane zachowania braku aktywności osób o ograniczonych możliwościach podjęcia pracy przy poszukiwaniu zatrudnienia czy zmianie kwalifikacji zawodowych.

Zastosowane kryterium całkowitej niezdolności do pracy nie jest działaniem arbitralnym czy nieproporcjonalnym. Renta socjalna z założenia jest świadczeniem podlegającym weryfikacji, w przypadku renty okresowej – w związku z ubieganiem się o przyznanie świadczenia na kolejny okres, w przypadku renty stałej – na żądanie ZUS. W warunkach zmieniającego się poziomu medycyny, warunków rynku pracy oraz sprawności organizmu ocena całkowitej niezdolności również może zatem ulec zmianie. Zasadne jest dążenia prawodawcy do udzielania pomocy we wskazanej formie tylko tym osobom, które nie są w stanie własnym działaniem zapewnić sobie niezbędnych środków utrzymania.

W świetle przytoczonych argumentów można uznać, że wynikające z art. 4 ust. 1 u.r.s. różnicowanie sytuacji prawnej osób niezdolnych do pracy nie narusza wskazanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, gdyż ustawodawca dokonał różnicowania w oparciu o uzasadnioną przesłankę, przyznając prawo do renty socjalnej tylko osobom całkowicie niezdolnym do pracy.

7. Skarżący zarzuca również restrykcyjne i nieproporcjonalne kategoryzowanie podmiotów dokonane w art. 4 ust. 1 u.r.s., prowadzące do zrównania pod względem uprawnień w zakresie renty socjalnej, obywateli znajdujących się w sytuacji skarżącego z obywatelami zdrowymi i zdolnymi do pracy. Jak już zostało wyżej wspomniane, zabezpieczenie społeczne należy postrzegać w szerszym kontekście polityki społecznej, a samą rentę socjalną jako jeden elementów zabezpieczenia społecznego. Z prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynika bowiem prawo do konkretnego świadczenia. Renta socjalna nie jest jedynym świadczeniem, poprzez które państwo realizuje obowiązek zabezpieczenia społecznego. Zapewnia ono szereg zróżnicowanych form pomocy, w tym również świadczeń o charakterze finansowym, służących zaspokajaniu potrzeb obywateli z tego zakresu. Wiele z nich kierowane są do osób, które nie mają zdolności do pracy lub doznały ograniczenia tej zdolności, natomiast nie przysługują one osobom zdrowym i w pełni zdolnym do pracy. Uwzględniając wskazany wyżej kontekst

normatywny przepisu art. 4 ust. 1 u.r.s. należy stwierdzić, że ustawodawca spełnił warunki dopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej jednostek. Kształtują treść prawa do zabezpieczenia społecznego ustanowił także inne świadczenia o charakterze socjalnym.

8. Podsumowując przeprowadzony wywód i przytoczone argumenty, należy uznać, że zakwestionowany 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 **jest zgodny** z art. 67 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński