



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 31/16
BAS-WPTK-2708/16

Warszawa, dnia 25 maja 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	25. 05. 2017
L.dz.	L. zał.

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 R L z 30 sierpnia 2016 r. (sygn. akt SK 31/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna z 30 sierpnia 2016 r. (dalej także: skarga) została wniesiona przez R L (dalej: skarżący) w następującym stanie faktycznym.

Skarżący, z zawodu leśnik, w okresie od grudnia 2010 r. do maja 2011 r. pobierał zasiłek chorobowy. Wniósł następnie o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego na okres 12 miesięcy od maja 2011 r. do maja 2012 r. Organ rentowy odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia, wobec czego skarżący odwołał się do sądu od decyzji odmownej. W trakcie postępowania sądowego ustalono, w oparciu o opinię biegłego kardiologa, że skarżący po maja 2011 r. był niezdolny do pracy przez okres trzech lat. Sąd Rejonowy w G wyrokiem z lutego 2014 r. (sygn. akt) odmówił mu prawa do świadczenia rehabilitacyjnego, ze względu na trwałą niezdolność do pracy, stanowiącą przesłankę uzyskania prawa do renty. Wyrok ten uprawomocnił się lutego 2014 r.

Równolegle toczył się proces sądowy pomiędzy skarżącym a jego dawnym pracodawcą (Skarbem Państwa – Nadleśnictwem), którego przedmiotem było ustalenie daty rozwiązania stosunku pracy, lecz z uwagi na spór dotyczący możliwości uzyskania świadczenia rehabilitacyjnego, został początkowo zawieszony. Wyrokiem z maja 2014 r. Sąd Rejonowy w G (na podstawie dokumentów załączonych do skargi konstytucyjnej przekazanych Sejmowi nie jest możliwe ustalenie sygn. akt tego orzeczenia) stwierdził, że stosunek pracy łączący skarżącego ze Skarbem Państwa został rozwiązany sierpnia 2011 r.

Wobec powyższych rozstrzygnięć sądowych R L czerwca 2014 r. złożył wniosek o przyznanie mu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia sierpnia 2011 r. Organ rentowy odmówił mu tego prawa (decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [dalej: ZUS] Oddział w G z września 2014 r.; nr). Sąd Okręgowy w G wyrokiem z grudnia 2015 r. (sygn. akt) przyznał skarżącemu prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy od czerwca 2014 r. na stałe, stwierdzając równocześnie, że skarżący jest trwale niezdolny do pracy od maja 2011 r. Data, od której przysługiwać

ma prawo do renty, została ustalona przez sąd w oparciu o dyspozycję art. 129 w związku z art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.; dalej: u.e.r.). Skarżący wniósł apelację od ww. wyroku. Sąd Apelacyjny w G , wyrokiem z czerwca 2016 r. (sygn. akt), zmienił zaskarżony wyrok stwierdzając odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji rentowej. Prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w G wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącego lipca 2016 r. Następnie skarżący, w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK; zob. także art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), wniósł skargę konstytucyjną.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącego

1. Skarżący wskazał art. 129 ust. 1 u.e.r. jako przepis, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jego konstytucyjnych prawach. Ma on następujące brzmienie: „Świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem ust. 2”. Zakwestionowana regulacja odsyła do nieobjętego zaskarżeniem art. 129 ust. 2 u.e.r., który stanowi: „W razie zgłoszenia wniosku o rentę rodzinną w miesiącu przypadającym bezpośrednio po miesiącu, w którym nastąpiła śmierć ubezpieczonego, emeryta lub rencisty, rentę rodzinną wypłaca się od dnia śmierci, nie wcześniej jednak niż od dnia spełnienia warunków do renty przez uprawnionych członków rodziny”. Ze względu na stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego (która nie jest związana z kwestią uzyskania renty rodzinnej) przepis ten jest irrelevantny dla rozstrzygnięcia i odesłanie do art. 129 ust. 2 u.e.r. nie będzie w dalszej części pisma rozpatrywane.

2. Skarżący wyjaśnia, że podejmował stosowne działania procesowe (w odpowiedniej kolejności) w oparciu o wskazówki lekarza. W pierwszej kolejności wystąpił o przyznanie mu świadczenia rehabilitacyjnego. Dopiero rozstrzygnięcie tej sprawy, w trakcie której biegli ustalili, że niezdolność do pracy ma charakter trwały,

pozwoili skarżącemu wystąpić z wnioskiem o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy, choć stan uzasadniający przyznanie renty istniał przed złożeniem wniosku. Skarżącemu renta została przyznana od czerwca 2014 r., gdyż wniosek o jej przyznanie złożył czerwca 2014 r., choć przesłanki otrzymania tego świadczenia spełnił już sierpnia 2011 r.

Wedle oceny skarżącego: „Nie ulega wątpliwości, iż zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez wprowadzenie normy uzależniającej wypłatę świadczenia w zależności od daty złożenia wniosku o przyznanie tego świadczenia, z pominięciem ukonstytuowania możliwości wypłaty świadczenia również za okres sprzed złożenia wniosku o ile złożenie wniosku nastąpiło z powodu okoliczności, za które ubezpieczony nie ponosi odpowiedzialności” (skarga, s. 4). Zasada ta oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od państwa poszanowania zasad systemowych, które gwarantują ochronę prawa obywatela, jak prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

„Sprzeczność z art. 67 ust. 1 Konstytucji skarżący upatruje w przyjęciu, że o momencie, od którego można domagać się wypłaty świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego decyduje data złożenia wniosku, a nie data powstania inwalidztwa i wynikającej z niego niezdolności do pracy” (skarga, s. 7). Dalej podnosi skarżący, że: „Konstytucja w sposób jednoznaczny wiąże prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego z powstaniem niezdolności do pracy, a nie terminem złożenia wniosku. Ponadto delegacja zawarta w art. 67 odsyła tylko do ustawowego uregulowania formy i wysokości zabezpieczenia społecznego; nie zezwala ona zatem – zdaniem skarżącego – ustawodawcy na ustalanie arbitralnie momentu, od którego powstaje prawo do zabezpieczenia, innego niż sam moment powstania inwalidztwa/niezdolności do pracy. Ograniczenie czasowe wypłaty świadczeń w relacji do momentu złożenia wniosku, a nie powstania inwalidztwa i wynikającej z niego niezdolności do pracy, zdaje się pozostawać w sprzeczności z istotą prawa przyznanego obywatelowi w art. 67 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*). Z istoty ubezpieczenia społecznego wynika, że świadczenie powinno zostać wypłacone wraz z momentem powstania uprawnienia. Jest ono bowiem wypłacane z funduszu, na rzecz którego ubezpieczeni płacą składki (skarga, s. 7).

Ponadto skarżący dostrzega naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustala konstytucyjne warunki ograniczania praw i wolności. Nie można bowiem wskazać „uzasadnienia dla uniemożliwienia uzyskania należnych świadczeń z datą wsteczną w przypadku, gdy późniejsze złożenie wniosku o przyznanie świadczenia rentowego nie było zawinione przez ubezpieczonego” (skarga, s. 7).

3. Przedmiot kontroli jest, zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie, niezgodny ze standardem konstytucyjnym w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak, niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia (*petitum* skargi). W ocenie Sejmu tak wyznaczony zakres kontroli wymaga pewnej korekty. Stanowi on bowiem w istocie powtórzenie brzmienia zakwestionowanego przepisu, wobec czego w takim kształcie jest zbędny. Analiza skargi prowadzi jednak do wniosku, że inicjator postępowania domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji, która nakazuje wypłatę renty z tytułu niezdolności do pracy dopiero po złożeniu wniosku o przyznanie świadczenia, poza zakresem zaskarżenia pozostawiając normę umożliwiającą wypłatę świadczenia od dnia powstania do niego prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, uwzględniając przedstawioną przez skarżącego argumentację, Sejm przyjmuje (czemu daje wyraz w *petitum* swego stanowiska), że przedmiot kontroli winien stanowić art. 129 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia.

III. Wzorce kontroli

1. Skarżący jako wzorce kontroli wskazuje (samodzielnie): wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 67 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy rozważyć, czy zarówno wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe, jak i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej mogą, co do zasady, stanowić samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane

tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zgodnie ze stałą linią orzecniczą sądu konstytucyjnego nie może on stanowić samodzielnej (ujmowanej odrębnie) podstawy oceny konstytucyjności. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) musi być uzupełniony wskazaniem konkretnego konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznało nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy. Dopiero wówczas Trybunał Konstytucyjny może dokonać oceny zasadności wskazanych ograniczeń z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; 11 maja 2016 r., sygn. akt SK 16/14).

Ponadto, jednym z wzorców kontroli jest wynikająca z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej także: zasada lojalności). Zgodnie z orzecnictwem trybunalskim w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji tylko wyjątkowo i subsydiarnie może stanowić podstawę kontroli (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Trybunał Konstytucyjny ustalił, że możliwość przywołania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli pojawia się w dwóch sytuacjach: „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 dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym [...]” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; por. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

Tym samym nie jest dopuszczalne w niniejszym postępowaniu przeprowadzenie kontroli art. 129 ust. 1 u.e.r. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, wskazanymi jako samodzielne wzorce kontroli. Jednakże z uzasadnienia skargi wynika, że – zdaniem skarżącego – zakwestionowany przepis

pozbawia go prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, co równocześnie narusza zasadę lojalności oraz zasadę proporcjonalności. Wobec powyższego, podstawowym zarzutem jest niezgodność art. 129 ust. 1 u.e.r. z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a naruszenie ww. wzorców jest ściśle powiązane z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego. Kierując się uznaną w europejskim porządku prawnym zasadą *falsa demonstratio non nocet* (por. np. postanowienie TK z 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 5/10 oraz wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07 wraz z powołanym tam orzecznictwem), trzeba przyjąć, że skarżący uważa, choć nie daje temu wyrazu *expressis verbis* w petitum swego pisma, iż zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zdanie drugie powołanego przepisu stanowi natomiast, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału 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. wciąż aktualne 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 albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11). Jednakże z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynikają uprawnienia dla obywatela o określonej treści; nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12). Charakterystycznym elementem konstytucyjnej regulacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest bowiem przekazanie ustawodawcy kompetencji, jeśli chodzi o zakres i formy, w których zabezpieczenie to ma być realizowane. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wyraźnie akcentowano ten element, wskazując na odsyłający charakter art. 67 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego

2014 r., sygn. akt SK 18/13 wraz z powołanym tam orzecnictwem). Przy tym w ugruntowanym już stanowisku Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że swoboda ustawodawcy kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych jest daleko idąca. Przesądza o tym sama natura praw socjalnych sprowadzających się do obowiązku świadczenia. Trzeba zharmonizować potrzeby i oczekiwania oraz możliwości ich zaspokojenia. W praktyce zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest uzależniony od sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących do płacących składki, liczby świadczeniobiorców oraz ich zamożności, utrwalonych w danym społeczeństwie schematów zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia sił witalnych, a także przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza demograficznych (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 i powołane tam orzecznictwo). Swoboda ustawodawcy kształtowania tego prawa nie jest jednak nieograniczona. Sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może abstrahować od założeń obowiązującego systemu ubezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa. Nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego to w istocie minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, czyli zabezpieczyć podstawowe potrzeby jednostki, wynikające z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość (zob. przywołane powyżej wyroki TK o sygn. akt K 9/12 oraz P 6/12). Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego będzie miało miejsce również wtedy, kiedy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji (zob. wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14). Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych (zob. wyrok pełnego składu TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Decydując o sposobie ukształtowania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych,

ustawodawca powinien ponadto uwzględnić związek między wysokością opłacanej składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego. Nie jest to jednak zależność absolutna. Systemu świadczeń nie należy traktować wyłącznie jako mechanizmu, w którym każdy beneficjent otrzymuje świadczenie dokładnie w takim wymiarze, jaki wiąże się z jego uczestnictwem w finansowaniu tego systemu. Chodzi raczej o to, aby, urzeczywistniając zasadę solidarności międzypokoleniowej czy, szerzej, zasadę solidaryzmu społecznego, stworzyć system świadczeń który będzie umożliwiał efektywne zaspokojenie słuszych potrzeb osób ubezpieczonych, uwzględniając nakaz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich. Zasada solidaryzmu społecznego, wyrażająca się potrzebą przyznania świadczeń umożliwiających zaspokojenie co najmniej podstawowych potrzeb osób ubezpieczonych, implikuje konieczność ukształtowania systemu świadczeń z uwzględnieniem także tych osób, które w mniejszym lub nawet niewielkim zakresie partycypowały w jego finansowaniu. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia dostępu do świadczeń osobom, które z racji wieku nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania nawet na minimalnym poziomie, a w związku z tym wymagają wsparcia ze strony innych członków społeczeństwa (*ibidem*).

3. Określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są nimi: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Katalog wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania wolności i praw ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności (por. wyroki TK z: 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został utrwalony pogląd, że oceniając daną regulację z punktu widzenia zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny (zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04 i 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Ponadto, sąd konstytucyjny konsekwentnie podkreślał znaczenie zakazu naruszania istoty wolności i praw, wynikającego z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Koncepcja „istoty” praw i wolności oparta jest „na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; zob. także wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt SK 31/10 wraz z wskazanym tam orzecznictwem).

4. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa należy do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; zob. także wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12). Jej adresatami są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się ściśle z bezpieczeństwem prawnym jednostki i przejawia się przede wszystkim w zakazie formułowania obietnic bez pokrycia czy nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Do składników tej zasady zalicza się m.in. ochronę praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, zakaz retroakcji oraz wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyroki TK z: 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie interpretował tę zasadę. Podkreślał, że „opiera się [ona – uwaga własna] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce

bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także, jako jeden z wielu, wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe.

W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymania zawartych umów. Była ona powoływana również w kontekście konstytucyjnej ochrony świadczeń emerytalnych. W orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, sąd konstytucyjny stwierdził: „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednocześnie, że „bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego” (wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Dlatego oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, trzeba rozważyć szereg kwestii. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny musi ocenić, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. [...] Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy

działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest [...] perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstąpienie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. „Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (cytowany powyżej wyrok TK o sygn. akt P 3/00; zob. także m.in. wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się bowiem m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, „w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji, jak np. emeryci (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14).

IV. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność takiego ukształtowania zasad wypłaty świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy, że następuje ono nie wcześniej niż w miesiącu, w którym osoba zainteresowana wystąpiła z wnioskiem o rentę. W sprawie skarżącego zaistniała duża różnica pomiędzy momentem spełnienia warunków nabycia prawa do renty a momentem złożenia wniosku o to świadczenie. Z wnioskiem o rentę skarżący wystąpił trzy lata po powstaniu tego prawa, gdyż w tym czasie oczekiwał na rozstrzygnięcie sądowe

sprawy o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego. Należy zatem ustalić warunki uzyskania ww. świadczeń oraz wzajemną relację pomiędzy nimi.

2. W przypadku niezdolności do pracy z powodu choroby, która powstała w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, ubezpieczonemu przysługują: zasiłek chorobowy oraz świadczenie rehabilitacyjne (art. 3, art. 6 i art. 18 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 372 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa albo u.ś.p.u.s.). Prawo do zasiłku chorobowego powstaje, po spełnieniu dodatkowego warunku – legitymizowaniu się minimalnym okresem ubezpieczeniowym, gdy wyłączną przyczyną utraty zarobku jest ziszczenie się ryzyka ubezpieczeniowego, tj. w razie powstania czasowej niezdolności do pracy w okresie trwania ubezpieczenia, np. zatrudnienia (zob. także wyrok SN z 5 sierpnia 1999 r., sygn. akt II UKN 68/99; A. Rzetecka-Gil, *komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, LEX/el. 2009, nr 46550). Przysługuje on przez okres trwania niezdolności do pracy z powodu choroby, nie dłużej jednak niż przez 182 dni (270 w przypadku gruźlicy; zob. art. 8 u.ś.p.u.s.). Po wyczerpaniu 182 dni okresu zasiłkowego (270 dni w przypadku gruźlicy), jeżeli dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują odzyskanie zdolności do pracy, ubezpieczonemu może zostać przyznane świadczenie rehabilitacyjne na maksymalny okres do 12 miesięcy kalendarzowych (art. 18 u.ś.p.u.s.). Świadczenie nie przysługuje w określonych sytuacjach, np. uzyskania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 18 ust. 7 u.ś.p.u.s.). Tym samym art. 18 ustawy zasiłkowej ustanawia następujące przesłanki nabycia prawa do świadczenia rehabilitacyjnego: a) wyczerpanie okresu zasiłku chorobowego, b) dalsza niezdolność do pracy, c) pomyślne rokowania co do odzyskania zdolności do pracy w wyniku leczenia lub rehabilitacji – stwierdzone orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS, d) brak uprawnień do innego, wskazanego w ustawie, świadczenia socjalnego.

Jak podkreśla się w literaturze z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych: „Celem świadczenia rehabilitacyjnego jest umożliwienie osobie niezdolnej do pracy kontynuowania leczenia lub rehabilitacji w sytuacji, gdy okres zasiłku chorobowego jest zbyt krótki do odzyskania pełnej zdolności do pracy – a [...] dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują odzyskanie zdolności do pracy” (A. Rzetecka-Gil,

komentarz art. 18, op.cit.). Świadczenie rehabilitacyjne jest zatem świadczeniem „na dokończenie leczenia” i ma charakter przejściowy. Ma zapewnić środki utrzymania ubezpieczonemu, który nie jest już uprawniony do zasiłku chorobowego, pozostaje nadal niezdolny do pracy, a jednocześnie nie można stwierdzić, że stan jego zdrowia stanowi trwałą przeszkodę w wykonywaniu pracy, co uniemożliwia otrzymanie renty z ubezpieczenia rentowego (np. renty z tytułu niezdolności do pracy; art. 57 u.e.r.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 322; wyrok SN z 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 41/10).

3. Ustawa o emeryturach i rentach przewiduje trzy rodzaje rent z tytułu niezdolności do pracy: stałą – gdy niezdolność do pracy jest trwała; okresową – gdy niezdolność do pracy jest okresowa; szkoleniową – gdy celowe jest przekwalifikowanie zawodowe ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia ...*, s. 272). Niezdolną do pracy w rozumieniu u.e.r. 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. 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 (art. 12 u.e.r.). Skarżący spełnia warunki renty stałej z tytułu częściowej niezdolności do pracy, co wobec rodzaju postępowania przed sądem konstytucyjnym – kontrola konkretna – ogniskować musi dalsze rozważania wobec tej formy zabezpieczenia społecznego. Warunki konieczne do powstania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ustalono w art. 57 u.e.r.: a) posiadanie wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego (zob. jednak art. 57a u.e.r.); b) niezdolność do pracy, która powinna powstać nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania okresów wymienionych w ustawie (z uwzględnieniem art. 57 ust. 2 u.e.r.). Przesłanki nabycia tego prawa muszą zostać spełnione łącznie. Jak zatem wynika z powyższego, ustawodawca wprowadził kryterium materialne nabycia prawa do renty – wystąpienie niezdolności do pracy – oraz dodatkowe kryteria formalne. Wynika to z faktu, że renta z tytułu niezdolności do pracy nie jest świadczeniem o charakterze socjalnym na rzecz osób niezdolnych do pracy, pozostającym bez związku z tytułem

ubezpieczenia rentowego (wyrok SA w Warszawie z 19 września 2000 r., sygn. akt III AUa 1405/99). Istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest to, że wykonywanie zatrudnienia przez ubezpieczonego, który kwalifikuje się do osób trwale niezdolnych do pracy, nie pozbawia go prawa do skutecznego ubiegania się o należne mu świadczenie rentowe z ubezpieczenia społecznego (wyrok SN z 17 stycznia 2002 r., sygn. akt II UKN 709/00; M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do art. 57 [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, LEX/el. 2014, nr 172062).

4. Ustawodawca w przypadku świadczeń emerytalno-rentowych, w tym stałej renty z tytułu niezdolności do pracy, przyjął jako regułę, że prawo do świadczeń z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych powstaje z dniem spełnienia warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Chodzi tu o przesłanki, które musi spełnić osoba uprawniona do świadczenia, nie zaś o samo ziszczenie się ryzyka socjalnego, choć zajście ryzyka (niezdolności do pracy albo dożycia wieku emerytalnego) wiąże się również z prawną kwalifikacją tego zdarzenia. Tym samym świadczenie z ubezpieczenia społecznego nabywa się z mocy prawa (*ex lege*) w razie zajścia sytuacji chronionej (ziszczenie się ryzyka ubezpieczeniowego) i po spełnieniu przez ubezpieczonego warunków nabycia tego prawa (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie ...*, s. 133; prawo do emerytury lub rent nie powstanie bowiem wtedy, gdy – pomimo ziszczenia się ryzyka – uprawniony do świadczenia nie spełnia warunków do przyznania emerytury albo rent, np. ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny lub jest niezdolny do pracy, ale nie ma odpowiedniego okresu ubezpieczenia). A zatem, oprócz odstępstw od przyjętej powyżej reguły, takich jak emerytury/renty wyjątkowe (art. 83 u.e.r.), emerytury wcześniejsze (art. 29 u.e.r.), emerytury częściowe (art. 26b u.e.r.), prawo do świadczenia powstaje *ex lege* w dniu spełnienia ustawowych warunków (zob. wyrok SN z 24 stycznia 2001 r., sygn. akt II UKN 136/00; wyroki: Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt III AUa 2205/04; Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt III AUa 1557/11).

Od generalnej zasady nabycia prawa po spełnieniu przesłanek ustawodawca przewidział wyjątek. Zgodnie z art. 100 ust. 2 u.e.r. powstanie prawa przesuwają się do końca okresu pobierania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub wynagrodzenia chorobowego, choćby zainteresowany spełnił warunki nabycia prawa do emerytury lub renty w czasie pobierania tamtych świadczeń (zob. także wyroki

SN z: 7 lipca 1995 r., sygn. akt II URN 56/94; 31 marca 2000 r., sygn. akt II UKN 458/99; 15 listopada 2001 r., sygn. akt II UKN 609/00; 9 grudnia 2003 r., sygn. akt I PK 81/03; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt I UK 16/10). W konsekwencji osoby, które uprawnienia rentowe nabyły w czasie pobierania świadczenia rehabilitacyjnego, zrealizują prawo do świadczeń rentowych później niż ono faktycznie powstało.

5. Postępowanie o świadczenie rentowe zostało szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237 poz. 1412; dalej: rozporządzenie z 11 października 2011 r.). Zgodnie z regulacją ww. rozporządzenia organy rentowe są zobowiązane do udzielania informacji, w tym wskazówek i wyjaśnień, w zakresie dotyczącym warunków i dowodów wymaganych do ustalania świadczeń. Postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że przepisy ustawy przewidują wszczęcie tego postępowania z urzędu. Wniosek w sprawie świadczenia, w tym o rentę z tytułu niezdolności do pracy, stanowi zgłoszone na piśmie lub ustnie do protokołu w organie rentowym żądanie przyznania świadczenia. Powinien on zawierać m.in.: imię i nazwisko zainteresowanego; datę urodzenia zainteresowanego; numer PESEL, a jeżeli nie nadano mu tego numeru – serię i numer dowodu osobistego lub paszportu; adres miejsca zamieszkania i adres do korespondencji; wskazanie rodzaju świadczenia, o które ubiega się zainteresowany; wskazanie sposobu wypłaty świadczenia wraz z podaniem odpowiednich danych niezbędnych do jego wypłaty; podpis zainteresowanego. Zgłaszający wniosek o emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy powinien dołączyć do wniosku dokumenty stwierdzające m.in.: datę urodzenia; okresy uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokość; stan zdrowia, a także wywiad zawodowy sporządzony przez płatnika składek, jeżeli ubezpieczony pozostaje w zatrudnieniu w przypadku gdy prawo do świadczenia jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy (§ 2-4; § 10 rozporządzenia z 11 października 2011 r.).

W art. 116 ust. 1 („Postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że ustawa stanowi inaczej”) i art. 129 ust. 1 u.e.r. oraz w przepisach rozporządzenia z 11 października 2011 r. wyrażona została zatem podstawowa zasada przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych,

tj. zasada wnioskowości (również zmiana pobieranego świadczenia emerytalnego/rentowego na inne nie następuje z urzędu, lecz w wyniku złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku, za wyjątkiem sytuacji, w której emeryturę w powszechnym wieku przyznaje się z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym; art. 24a u.e.r.). Zwrócić jednakże należy uwagę na to, że w razie odmowy prawa do świadczenia, o którego przyznanie zainteresowany zgłosił wniosek, organ rentowy ma obowiązek poinformować zainteresowanego o możliwości ubiegania się o inne świadczenie lub świadczenie ustalone przez organ rentowy na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli z akt sprawy wynika, że miałby do niego prawo (§ 34 ust. 1 rozporządzenia z 11 października 2011 r.). Zaniechanie przez organ rentowy wynikającego z § 2 rozporządzenia z 11 października 2011 r. obowiązku poinformowania zainteresowanego o warunkach i dowodach wymaganych do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych oraz do udzielania pomocy przy ubieganiu się o te świadczenia stanowi błąd organu rentowego (por. wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 5 sierpnia 1974 r., sygn. akt III TR 909/74; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 5 sierpnia 1998 r., sygn. akt III AUA 264/98; J. Strusińska-Żukowska, *komentarz do 116 [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013, Legalis).

6. Zasadą dominującą w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest nabycie prawa do świadczenia emerytalno-rentowego z mocy prawa. Od nabycia prawa *ex lege* odróżnić należy zainicjowanie postępowania w sprawie (wyłaty) świadczenia. Jak wskazano powyżej, regułą ustalającą zasady nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego zawiera art. 100 ust. 1 u.e.r. (z zastrzeżeniem ust. 2), przewidujący powstanie prawa do świadczeń z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Natomiast kwestię wyłaty świadczenia normuje zaskarżony art. 129 ust. 1 u.e.r., nakazujący wypłacanie świadczenia od dnia powstania prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (zob. art. 116 ust. 1 u.e.r. wprowadzający zasadę wnioskowości [fakultatywności] jako generalną zasadę postępowania emerytalno-rentowego).

Tym samym trzeba rozróżnić dwie instytucje prawa ubezpieczeń społecznych: 1) nabycie prawa oraz 2) przyznanie i wypłata świadczenia. Jak jednolicie przyjmuje się w orzecznictwie sądowym: „Istnienia prawa do świadczeń, związanego ze spełnieniem ustawowych warunków nabycia tego prawa, nie można utożsamiać z wypłatą świadczenia” (wyrok SN z 18 lutego 2015 r., sygn. akt I UK 174/14). Tezę tę Sąd Najwyższy rozwinął w wyroku z 21 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I UK 329/14): „Ustalenie prawa do świadczenia przez stwierdzenie spełnienia jego warunków nie odpowiada przyznaniu świadczenia. Jeżeli zatem przesłanki uprawniające do świadczenia zostały spełnione przed datą złożenia wniosku o to świadczenie, to jego przyznanie nie może nastąpić wcześniej niż od miesiąca, w którym ten wniosek zgłoszono”. Zaskarżona regulacja, jak trafnie przyjmuje orzecznictwo sądowe, ustala regułę, o czym była mowa powyżej, że świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Przepis ten „nie pozwala na wypłatę świadczenia, mimo spełnienia warunków do jego uzyskania, jeśli ubezpieczony nie złoży stosownego wniosku” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt III AUa 1139/15 wraz z powołanym tam orzecznictwem SN). Jak ustalił w wyroku z 18 sierpnia 2015 r. (sygn. akt III UK 10/15) Sąd Najwyższy, „[...] samo spełnienie przez ubezpieczonego przesłanek warunkujących prawo do świadczenia *in abstracto* nie stanowi jeszcze podstawy do wypłaty świadczenia. Generalna zasada prawa emerytalno-rentowego przewiduje bowiem, że świadczenia wypłaca się na wniosek zainteresowanego, poczynając od dnia powstania prawa do emerytury lub renty [...], lecz nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wypłatę świadczenia. Innymi słowy, wypłata wymienionych świadczeń może nastąpić od dnia powstania prawa tylko wtedy, gdy powstaniu prawa towarzyszy wniosek o jego wypłatę złożony nie później niż w dacie powstania prawa. Powyższa zasada wyklucza możliwość wstecznego wypłacania świadczeń, to jest za okres po nabyciu prawa, ale przed złożeniem wniosku o świadczenie (jego wypłatę), co w literaturze przedmiotu uzasadnia się zapobieganiem powstawaniu zjawiska kapitalizacji świadczeń [...]. Samo spełnienie warunków nabycia prawa do świadczeń nie rodzi zatem po stronie organu rentowego zobowiązania z tytułu powstałego prawa, gdyż zależy to od złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku. Ustawa odróżnia moment powstania prawa (czyli spełnienia warunków określonych

w art. 100 ustawy) od momentu wypłaty świadczeń. Co do zasady następuje to nie wcześniej niż od miesiąca zgłoszenia wniosku lub wydania decyzji z urzędu. Wniosek o emeryturę lub rentę nie przesądza jeszcze o przejściu na emeryturę lub rentę i rozpoczęciu pobieraniu któregoś z tych świadczeń. Wniosek ten może bowiem dotyczyć tylko ustalenia prawa i obliczenia wysokości świadczenia. Dlatego moment realizacji powstałego uprawnienia zależy wyłącznie od woli ubezpieczonego. Istotna jest zatem data wystąpienia z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia i obliczenie jego wysokości”. Od osoby zainteresowanej wymaga się zatem, aby, stosownie do miernika obiektywnej staranności, zadbała o bieg swych spraw i we właściwym (korzystnym) dla siebie momencie złożyła wniosek (w formie pisemnej lub ustnej, zob. rozporządzenie z 11 października 2011 r.) o świadczenie i to w sposób pozwalający następnie na stwierdzenie (udowodnienie w ewentualnym postępowaniu rentowym), że taka czynność została dokonana.

Trzeba podkreślić, że skarżący nie musiał uzależniać ubiegania się o świadczenie rentowe od rozstrzygnięcia procesu o ustalenie daty ustania jego stosunku pracy. Jak słusznie wyjaśnia Prokurator Generalny: „Przesłanką przyznania świadczenia rentowego nie jest bowiem ustanie stosunku pracy, a pobieranie wynagrodzenia ze stosunku pracy może mieć wpływ co najwyżej na wysokość świadczenia (zob. art. 103 i nast. ustawy o e.r. FUS). [...] Tymczasem spór o prawidłową datę ustania stosunku pracy dotyczył zaledwie 3 miesiące (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w G z dnia czerwca 2016 r., sygn. akt , wydany w sprawie Skarżącego [natomiast skarżący zwlekał ze złożeniem wniosku trzy lata – uwaga własna]” (pismo Prokuratora Generalnego z 13 marca 2017 r., sygn. akt PKVIII TK 145.2016, s. 14).

Sądy powszechne i Sąd Najwyższy nie dostrzegają w zakwestionowanej regulacji niezgodności ze standardem konstytucyjnym. Tytułem przykładu należy wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 3 listopada 2016 r. (sygn. akt III AUa 462/16), który uznał, że podnoszony zarzut naruszenia przez organ rentowy (konstytucyjnych) praw nabytych wnioskodawczyni, ze względu na niewypłacenie osobie zainteresowanej emerytury od momentu uzyskania do niej prawa (spełnienia warunków jej nabycia) jest całkowicie nietrafny. Wyjaśniając, że: „[...] w przepisach emerytalno-rentowych brak jest unormowań, które pozwalałyby na to, by wyrównanie emerytury mogło być wypłacone za okres wcześniejszy (przed datą wystąpienia z wnioskiem o podjęcie świadczenia). [...] brak jest ustawowych podstaw do wypłaty

skarżącej świadczenia za sporny okres”, sąd nie podzielił poglądu ówczesnej wnioskodawczyni, iż organ rentowy „swoją decyzją odebrał jej prawa nabyte”. Zaniechał zainicjowania kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego i *implicite*, stosując regulacje u.e.r., uznał przepis za nienaruszający standardu konstytucyjnego. Pogląd sądu należy uznać za właściwy dla wszystkich świadczeń, w tym renty z tytułu niezdolności do pracy.

Podsumowując, ustawodawca odróżnia moment powstania prawa – art. 100 u.e.r. – od momentu wypłaty świadczenia (od momentu zgłoszenia wniosku; art. 129 ust. 1 u.e.r.) i przyjmuje ogólną zasadę prawa ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którą wypłata świadczenia następuje na wniosek zainteresowanego, poczynając od dnia powstania prawa do emerytury/renty, lecz nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o świadczenie. Istotna jest zatem data wystąpienia z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia. Sąd Najwyższy już w wyroku z 22 listopada 2006 r. (sygn. akt III UK 95/06) wskazał na konieczność odróżnienia nabycia prawa do świadczeń od uzyskania świadczeń wynikających z tego prawa. Podkreślił samodzielny charakter tych instytucji, jako regulowanych odrębnymi przepisami, mającymi różne znaczenie w obrocie prawnym. Pogląd ten zachował aktualność, a jego przyjęcie oznacza, że ustalenie prawa do świadczenia przez stwierdzenie spełnienia jego warunków nie odpowiada przyznaniu świadczenia. A zatem, prawo do świadczenia rzadko pokrywa się z jego wypłatą, która nie może nastąpić, jeśli nie zostanie złożony przez osobę zainteresowaną stosowny wniosek. Z regulacji art. 100 oraz art. 129 ust. 1 u.e.r. wynika, że prawa do świadczeń, wiążącego się ze spełnieniem warunków jego nabycia, nie można utożsamiać z przyznaniem świadczenia. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, przyznaniem świadczenia jest ustalenie prawa do jego pobierania, a więc wypłaty (zob. nadal aktualne: uchwała siedmiu sędziów SN z 27 listopada 1989 r., sygn. akt III UZP 11/89, i wcześniejsza uchwała SN z 10 sierpnia 1988 r., sygn. akt III UZP 22/88; wyrok SN z 10 lutego 2012 r., sygn. akt II UK 146/11). W tym kontekście nie ma znaczenia fakt, że prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy prawa, zaś decyzja organu rentowego ma charakter jedynie deklaratoryjny, gdyż ziszczenie się przesłanek uzasadniających przyznanie prawa do świadczenia nie stanowi jeszcze podstawy do wypłaty świadczenia. Konsekwencją jest to, że dopiero złożenie wniosku o świadczenie powoduje obowiązek ustalenia prawa do świadczenia, a następnie jego wypłaty. O ile zatem prawo do świadczenia z ubezpieczeń

społecznych nie ulega przedawnieniu (w tym znaczeniu, że można o nie wystąpić w dowolnym terminie i środki zostaną wypłacone po ustaleniu prawa do nich), o tyle nie można skutecznie żądać wypłaty świadczenia za okres po nabyciu do niego prawa a przed wystąpieniem z wnioskiem. Tym samym u.e.r. nie przewiduje możliwości domagania się wypłaty świadczeń z wyrównaniem za czas od nabycia do nich prawa *ex lege* do chwili złożenia wniosku, bez względu na to, czy niezłożenie wniosku spowodowane było brakiem staranności w prowadzeniu własnych spraw. Innymi słowy, reguła ustanowiona w zaskarżonym przepisie wyklucza możliwość wstecznego wypłacania świadczeń, co w literaturze przedmiotu i orzecznictwie uzasadnia się zapobieganiem powstawaniu zjawiska kapitalizacji świadczeń. Pamiętać należy, że jeżeli w dniu spełnienia wszystkich warunków do przyznania renty osoba uprawniona pobiera zasiłek chorobowy albo świadczenie rehabilitacyjne, to ustalone prawo do renty powstaje i może być realizowane z dniem zaprzestania pobierania świadczeń krótkoterminowych (art. 100 ust. 2 u.e.r.). W konsekwencji istnieje potrzeba zweryfikowania okresu pobierania zasiłku chorobowego i wskazania prawidłowej daty początkowej przyznania świadczenia rentowego (wyrok SN z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt I UK 16/10; zob. także wyroki: Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 14 listopada 2001 r., sygn. akt III AUa 568/01; Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 czerwca 1998 r., sygn. akt III AUa 473/98; Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt III AUa 782/12; Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 27 lutego 2013 r., sygn. akt III AUa 902/12; Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 6 maja 2015 r., sygn. akt III AUa 1018/14; Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 15 września 2016 r., sygn. akt III AUa 46/16; Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 28 października 2016 r., sygn. akt III AUa 894/16; oraz wyroki SN z: 7 kwietnia 1994 r.; sygn. akt II URN 9/94; sygn. akt II URN 10/94; 20 listopada 2001 r., sygn. akt II UKN 607/00; zob. również I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo...*, s. 185; K. Antonów, *komentarz do art. 129 [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*; LEX/el. 2014, nr 172144).

7. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, wskazać trzeba, że:

a) występują dwie różne instytucje prawa ubezpieczeń społecznych: nabycie prawa do świadczenia i przyznanie (wypłata) prawa do świadczenia;

b) wypłata świadczenia jest, co do zasady możliwa od miesiąca, w którym został złożony wniosek, o ile prawo do świadczenia powstało;

c) nie jest możliwe wsteczne (za okres po nabyciu prawa, ale przed złożeniem wniosku) wypłacenie świadczenia; uregulowanie takie uzasadnia się zapobieganiem powstawania zjawiska kapitalizacji świadczeń;

d) nabycie prawa do świadczenia rehabilitacyjnego, a także renty z tytułu niezdolności do pracy jest możliwe po spełnieniu przesłanki zdrowotnej, która ma charakter obiektywny – tymczasowa niezdolność do pracy umożliwia przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego, trwała niezdolność pozwala otrzymać rentę z tytułu niezdolności do pracy;

e) świadczenie rehabilitacyjne nie przysługuje osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 18 ust. 7 u.ś.p.u.s.); jeżeli ubezpieczony pobiera świadczenie rehabilitacyjne, prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego świadczenia (art. 100 ust. 2 u.e.r.); a zatem nie jest możliwe łączne pobieranie świadczenia rehabilitacyjnego i renty z tytułu niezdolności;

f) ustalenie, czy osoba zainteresowana spełnia warunki nabycia ww. praw następuje w postępowaniu przed organem rentowym;

g) dopuszczalne jest uzyskanie świadczenia rehabilitacyjnego pomimo złożenia wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy, a także nabycie prawa do renty, w sytuacji ubiegania się o świadczenie rehabilitacyjne; przesłanką negatywną nabycia ww. świadczeń nie jest zainicjowanie postępowania przed organem rentowym w celu uzyskania innego świadczenia.

8. Konstytucja nie determinuje ani form zabezpieczenia społecznego, ani jego zakresu. Z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia. Z prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynika więc dla obywatela uprawnienie o określonej treści. Ponadto obowiązek urzeczywistniania wynikających z Konstytucji gwarancji socjalnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ubezpieczony nie może zatem zakładać, że ustawodawca umożliwi mu nabycie konkretnego prawa (np. świadczenia rehabilitacyjnego, renty z tytułu niezdolności do pracy), jeśli nie spełni on ustawowych warunków określonych w ustawie. Korzystając z zagwarantowanej w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej swobody regulacyjnej, ustawodawca przyjął konstrukcję przyznania wyłącznie jednego świadczenia socjalnego, które ma zapewnić źródło zastępczego dochodu w sytuacji ograniczonej

albo wyłączonej możliwości zarobkowania; osoba zainteresowana może pobierać albo rentę z tytułu niezdolności do pracy, albo świadczenie rehabilitacyjne. Jednakże ustawodawca nie wykluczył możliwości łącznego ubiegania się o te świadczenia. Tak ukształtowana reguła jest obiektywna, nie można jej zarzucić arbitralności i umożliwia osobie zainteresowanej wybór najwłaściwszej dla niej, w jej ocenie, opcji. Sejm pragnie podkreślić, że decyzja zakładająca w pierwszej kolejności oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy o jedno świadczenie, aby następnie, w wypadku odmowy, wystąpić o kolejne, pozostaje w zakresie swobody kształtowania własnego postępowania osoby zainteresowanej. Zakaz (wstecznej) wypłaty świadczeń, od momentu nabycia prawa, lecz przed złożeniem wniosku, jest zgodny z zasadą ochrony finansów państwa (zakaz kapitalizacji).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż normatywny poziom gwarancji zabezpieczenia społecznego jest wystarczający. W sprawie zawisłej przed sądem konstytucyjnym ubezpieczony stosunkowo późno złożył wniosek o rentę z tytułu niezdolności do pracy. Tym samym okres pomiędzy momentem nabycia prawa, a czasem jego realizacji znacznie się wydłużył. Pamiętać jednak należy, że była to decyzja ubezpieczonego, gdyż ustawa nie stawiała przeszkód szybszego wystąpienia z wnioskiem. Zagadnienie czynności podejmowanych przez ubezpieczonego w postępowaniu przed organem rentowym należą do kwestii stosowania prawa. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy jednak ocena zachowań ubezpieczonych i nie może wpłynąć na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

9. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat przesłanek uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy. W wyroku z 11 marca 2008 r. (sygn. akt SK 58/06) art. 57 ust. 1 u.e.r., określający warunki nabycia prawa do renty, poddany został kontroli sądu konstytucyjnego w zakresie jego zgodności z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłymu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Jest to uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji. Przepis art. 57 ust. 1 u.e.r. określa wymogi,

które muszą być spełnione do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Niespełnienie wyznaczonych ustawowo wymogów, takich np. jak legitymowanie się odpowiednim okresem składkowym i nieskładkowym, dotyczących ubezpieczenia uniemożliwia uzyskanie odpowiednich świadczeń. Nieprzyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy nie wyklucza innych możliwości pomocy ze strony państwa w ramach ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej (zasiłki, świadczenie specjalne itp.). Ostatecznie sąd konstytucyjny uznał badane wówczas przepisy określające warunki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy za zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Powyższy wywód jest także adekwatny do oceny zaskarżonej regulacji. Ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda regulacyjna w ustalaniu warunków nabycia prawa do określonego świadczenia rentowego, a także przesłanek jego przyznania (wyłaty). Pozostawienie osobie zainteresowanej decyzji, co do momentu, w którym rozpocznie ona pobieranie świadczenia (złoży wniosek) stanowi wyraz konstytucyjnej zasady ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej). Obywatel samodzielnie odpowiada za podjęte decyzje i nie można zwolnić go z przezorności oraz zapobiegliwości w określeniu swojej pozycji prawnej. W tym zakresie obywatel kształtuje swoją sytuację swobodnie i w zgodzie z akceptowaną przez ustrojodawcę i spójną z przyjętym przez Konstytucję systemem wartości zasadą *volenti non fit iniuria*.

10. Na temat podobnej konstrukcji prawnej w sferze zabezpieczenia społecznego sąd konstytucyjny wypowiadał się również w wyroku z 7 lutego 2006 r. (sygn. akt SK 45/04). Oceniał wówczas przepis normujący instytucję zawieszenia świadczenia emerytalnego. W wyniku badanej w tamtym postępowaniu regulacji zainteresowane osoby, które nabywają prawo do emerytury, zobowiązane zostały do dokonania wyboru między rozwiązaniem stosunku pracy w celu pobierania emerytury albo kontynuowaniem zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy. Jej konsekwencją było odsunięcie w czasie możliwości efektywnego korzystania z emerytury do chwili rozwiązania przez ubezpieczonego stosunku pracy z podmiotem będącym jego pracodawcą, bezpośrednio przed dniem nabycia tego prawa. Sąd konstytucyjny podkreślił, że zawieszenie wyłaty emerytury można stosować wyłącznie przy treści ryzyka emerytalnego określonego jako prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku (i stażu), tylko bowiem przy tej

treści ryzyka może ono przez jakiś czas przestać zachodzić. Innymi słowy, powrót emeryta na rynek pracy oznacza zaprzestanie zachodzenia sytuacji chronionej (ryzyka) i uzasadnia wstrzymanie wypłaty świadczenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 179 i n.). Ryzyko należy przy tym odróżniać od warunków nabycia prawa, które raz spełnione nigdy nie przestają zachodzić. Sąd konstytucyjny wyjaśnił, że charakter instytucji zawieszenia emerytury, choć sporny w doktrynie (przeгляд stanowisk zob. K. Antonów, *op. cit.*, LEX/el. 2014, nr 172113, komentarz do art. 103), nie budzi wątpliwości. Realizacja prawa do emerytury uzależniona jest od nieistnienia przyczyny zawieszenia. Występowanie tych przyczyn powoduje zawieszenie prawa i tym samym wstrzymanie (również po raz pierwszy) wypłaty świadczenia (art. 134 ust. 1 pkt 1 u.e.r.). Wznowienie jego wypłaty może nastąpić jedynie po ustaniu okoliczności zawieszenia emerytury, a mianowicie od miesiąca ustania przyczyny, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu (art. 135 ust. 1 u.e.r.; zob. K. Antonów, *op. cit.*).

W świetle cytowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, jest co do zasady dopuszczalne. Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności. W tak wyznaczonych granicach ustawodawca ma swobodę określenia konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych. Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego wymaga sprecyzowania w ustawie przesłanek nabycia i przesłanek korzystania z prawa do emerytury. Artykuł 67 ust. 1 ustawy zasadniczej nie wyklucza uzależnienia pobierania świadczeń emerytalnych od przerwania lub ograniczenia dotychczasowej działalności zawodowej. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy prawo emerytów, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny, do pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania dotychczasowej działalności zawodowej. Umożliwienie pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy wykracza poza konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zaskarżony przepis nie narusza zatem istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i nie pozbawia wymaganego przez konstytucję minimum życiowego

osób, które osiągnęły wiek emerytalny. Należy przy tym podkreślić, że przesłanka zawieszenia prawa do emerytury jest w pełni zależna od swobodnego wyboru dokonanego przez zainteresowanego. Ubezpieczony może zawsze doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, co umożliwi uzyskanie świadczeń emerytalnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego całkowite zawieszenie świadczeń w razie nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ odpowiada istocie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Ostatecznie badany przepis został uznany za zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Sejm uznaje, że powyższa argumentacja *mutatis mutandis* jest także adekwatna w niniejszej sprawie. Ustawodawca jest zatem konstytucyjnie upoważniony, aby pomimo nabycia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, uzależnić jego realizację prawa od innych czynników, w tym w szczególności od działania osoby zainteresowanej. Konstrukcja taka nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, nie ma charakteru arbitralnego, a realizacja konstytucyjnego prawa jest w pełni zależna od decyzji obywatela.

11. Przypomnieć należy, że z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody formułowania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń (zob. przykładowo wyroki TK z: 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06; 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03). Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji. Tym samym, ustawodawca jest upoważniony do ustalenia przesłanek nabycia oraz realizacji praw emerytalno-rentowych, w tym ustalenia początkowego momentu wypłaty świadczeń.

12. Jak wskazano powyżej, zasada że świadczenia wypłaca się od miesiąca, w którym zgłoszony został wniosek o świadczenie, ma na celu uniemożliwienie

kapitalizacji świadczeń socjalnych. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią formę realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku wystąpieniem chronionego konstytucyjnie ryzyka, wskazanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania. Świadczenie emerytalno-rentowe jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje a nie uzupełnia wynagrodzenia ze stosunku pracy, albo uzyskiwany dochód z innego źródła. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, wobec których spełniło się ryzyko wskazane w ustawie zasadniczej (niezdolność do pracy ze względu na inwalidztwo albo osiągnięcie wieku emerytalnego) i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej. Istota ta nie obejmuje natomiast świadczeń emerytalno-rentowych dla tych osób, które w związku z indywidualnymi predyspozycjami i możliwościami postanowiły nie przerywać działalności zawodowej i dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tego tytułu (zob. przykładowo wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). Tym samym, skoro konstytucyjnym założeniem jest, aby świadczenia były wypłacane w sytuacji, gdy ubezpieczony nie posiada innego dochodu, możliwe jest przeciwdziałanie ustawodawcy zjawisku kapitalizacji świadczeń, czyli wypłacaniu ich nie w momencie, w którym osoba zainteresowana wniosła o ich przyznanie, lecz z mocą wsteczną.

Ze względu na to, że świadczenie wypłaca się nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek (lub wydano decyzję z urzędu), na zainteresowanym spoczywa obowiązek dbałości o swoje sprawy. Biorąc pod uwagę cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu powyższej zasady, uprawniony jest pogląd, iż przypisał on decydującą funkcję woli uprawnionego, który chociaż spełnia przesłanki prawa do świadczenia, nie musi z niego korzystać. Konsekwencją zaś autonomii uprawnionego jest to, iż moment wyrażenia woli pobierania świadczenia determinuje powstanie obowiązku jego wypłaty (W. Ostaszewski, *komentarz do art. 129 [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. G. Gudowska, K. Ślęzak, Warszawa 2013, Legalis).

W tym kontekście Sąd Najwyższy wskazał, że z art. 61 Konstytucji nie wynika obowiązek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informowania potencjalnie zainteresowanych o możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę (wyrok

SN z 5 marca 2008 r., sygn. akt III UK 93/07). Organ rentowy nie ma obowiązku ani możliwości indywidualnego informowania wszystkich zainteresowanych o przysługujących im uprawnieniach w zakresie zmian w wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza takich, które wymagają szczegółowej analizy dokumentów, chyba że sam zainteresowany wystąpi z takim żądaniem (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III AUa 846/09). Ponadto, jak podkreślano w orzecznictwie sądowym (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt III AUA 672/07), tak samo żaden przepis prawa nie obliguje organu emerytalno-rentowego do wydawania decyzji ustalającej wysokość świadczenia w wielu wariantach i oczekiwania na dokonanie wyboru przez ubezpieczonego, jednego z najbardziej korzystnych dla niego wariantów. Pozostawienie ubezpieczonemu decyzji o rozpoczęciu realizacji prawa do świadczenia rentowego, jest również konieczne ze względu na utrzymanie efektywności administracji rentowej, która – jak ustaliło sądownictwo – nie jest w stanie informować osób zainteresowanych o każdej możliwości ubiegania się o świadczenie.

13. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą państwa i konieczność zapewnienia warunków jego rozwoju gospodarczego (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01), a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (por. wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice możliwości zaspokojenia potrzeb wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Realizacja zakazu kapitalizacji świadczeń, zdaniem Sejmu, służy powyżej wskazanym wartościom konstytucyjnym.

14. Podsumowując, dotychczasowe ustalenia, trzeba stwierdzić, że ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do:

a) określenia formy zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej); w tym zakresie posiada szeroką swobodę regulacyjną, tym samym w systemie ubezpieczeń społecznych może wyodrębnić dwie samodzielne

instytucje prawa: nabycie prawa do świadczenia oraz przyznanie (wypłata) prawa do świadczenia;

b) przeciwdziałania kapitalizacji świadczeń; jest zatem uprawniony, aby wprowadzić do systemu prawa regulację wykluczającą wsteczną wypłatę świadczeń;

c) określenia takiego mechanizmu realizacji świadczenia, aby ubezpieczony, stosownie do miernika obiektywnej staranności, zadbał samodzielnie o bieg swych spraw i we właściwym (korzystnym) dla siebie momencie złożył wniosek o świadczenie; w tym mechanizmie ubezpieczony kształtuje swoją sytuację swobodnie i w zgodzie z akceptowaną przez ustrojodawcę i spójną z przyjętym przez Konstytucję systemem wartości zasadą *volenti non fit iniuria*.

15. Tym samym, w ocenie Sejmu, art. 129 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński