



Warszawa, 15 stycznia 2021 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 23/20
BAS-WAK-446/20

Trybunał Konstytucyjny

I. 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej E T z 18 maja 2017 r. (sygn. akt SK 23/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględnia, przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 24 lutego 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej E. T. z 18 maja 2017 r. (sygn. akt SK 23/20).

Przedmiotem kontroli jest: art. 10 ust. 1 i 2, art. 57 ust. 1 pkt 2, art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2, art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r.), a także art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 174, ze zm.; dalej: u.s.r.).

Art. 10 ust. 1 i 2 u.e.r. stanowi: „Przy ustalaniu prawa do emerytury oraz przy obliczaniu jej wysokości uwzględnia się również następujące okresy, traktując je, z zastrzeżeniem art. 56, jak okresy składkowe: 1) okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki, 2) przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r. okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia, 3) przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe, ustalone na zasadach określonych w art. 5–7, są krótsze od okresu wymaganego do przyznania emerytury, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu” (ust. 1); „Okresy wymienione w ust. 1 pkt 1 uwzględnia się także przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5–7 są krótsze od okresu wymaganego do przyznania renty, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu” (ust. 2).

Art. 57 ust. 1 pkt 2 u.e.r. przewiduje, że: „Renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który spełnił łącznie następujące warunki: 2) ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy”.

Art. 58 ust. 1 pkt 5 u.e.r. postanawia, że: „Warunek posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, w myśl art. 57 ust. 1 pkt 2, uważa się za

spełniony, gdy ubezpieczony osiągnął okres składkowy i nieskładkowy wynoszący łącznie co najmniej: 5) 5 lat – jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat”.

W myśl art. 58 ust. 2 u.e.r. „Okres, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, powinien przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy; do tego dziesięcioletniego okresu nie wlicza się okresów pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej lub renty rodzinnej”.

Art. 58 ust. 4 u.e.r. ustala, że: „Przepisu ust. 2 nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodnił okres składkowy, o którym mowa w art. 6, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy”.

Art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.s.r. stanowi, iż: „Do okresów ubezpieczenia wymaganych zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 zalicza się okresy: 2) prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r.” (ust. 1 pkt 2); „Okresów, o których mowa w ust. 1, nie zalicza się do okresów ubezpieczenia, jeżeli zostały one zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów”(ust. 2).

Art. 21 ust. 3 u.s.r. wskazuje: „Przy ustalaniu okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu zgodnie z ust. 2 stosuje się odpowiednio art. 20 ust. 1 i 2”

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

Stan faktyczny kształtuje się następująco. Skarżąca

wystąpiła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) o prawo do renty rodzinnej. Po rozpatrzeniu sprawy, organ rentowy odmówił jej prawa do tego świadczenia na podstawie decyzji z marca 2015 r. Zdaniem ZUS, zmarły nie miał ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, a także nie spełniał warunków wymaganych do przyznania mu tych świadczeń, nie pobierał zasiłku ani świadczenia przedemerytalnego, jak również nie pobierał nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. A ponadto, niezdolność do pracy (ubezpieczony zmarł 1 stycznia

2015 r.) nie powstała ani w okresie ubezpieczenia, ani ciągu 18 miesięcy od jego ustania. Również ubezpieczony nie legitymował się 30 letnim okresem składkowym, a jedynie okresem 24 lat, 6 miesięcy i 6 dni. Od tej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do sądu okręgowego.

Sąd I instancji zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał jej prawo do renty rodzinnej po zmarłym . Sąd uznał, że skarżący pracował w gospodarstwie swoich rodziców w okresie od listopada 1969 r. do marca 1976 r. Następnie zaliczył ten okres do stażu ubezpieczeniowego (ZUS ustalił 24 lata, 6 miesięcy i 6 dni). Zmarły legitymował się, w ocenie sądu, wymaganym 30-letnim okresem składkowym. Sąd swoje rozstrzygnięcie oparł na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. W postępowaniu sądowym ustalono, na podstawie opinii biegłego lekarza, że zmarły stał się częściowo niezdolny do pracy już sierpnia 2013 r., zaś całkowicie – od listopada 2014 r. (wyrok SO w G z lipca 2016 r., sygn. akt).

Od rozstrzygnięcia sądu I instancji, ZUS wniósł apelację. Zdaniem organu rentowego, okres pracy na gospodarstwie rolnym prowadzonym przez rodziców nie ma wpływu na prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Jest on natomiast istotnym składnikiem stażu emerytalnego. Sąd apelacyjny podzielił zarzuty apelacji. Przyjął, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej ma wyłącznie zastosowanie w postępowaniu o przyznanie prawa do emerytury. Do renty ma natomiast zastosowanie art. 10 ust. 2 tej ustawy, w myśl którego przy ustalaniu prawa do tego świadczenia „uwzględnia się tylko okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5-7 są krótsze od okresu wymaganego do przyznania renty, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu”. Sąd II instancji zauważył, że „za okres pracy zmarłego w gospodarstwie rolnym jego rodziców nie zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne rolników, ponieważ nie istniał obowiązek ich opłacania. Odwoławszy się do wyroku Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt II UK 222/13, Lex nr 1424851), Sąd Apelacyjny wskazał, że skoro art. 10 ust. 2 ustawy emerytalnej wyraźnie wymienia okresy ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono przewidziane w odrębnych przepisach składki, to przy ustalaniu prawa do renty nie uwzględnia się przypadających po ukończeniu 16 roku życia okresów prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz pracy w gospodarstwie rolnym,

poprzedzających podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników na mocy ustaw: z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140, ze zm.) oraz z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 140, poz. 268, ze zm.; dalej: ustawa ubezpieczeniowa). Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników – jak podkreślił Sąd Apelacyjny – objął domowników zmarłego dopiero od stycznia 1983 r.” (postanowienie TK z 13 lutego 2020 r., sygn. akt Ts 117/17). Sąd Apelacyjny wyrokiem z stycznia 2017 r. (sygn. akt

) zmienił wyrok sądu I instancji i oddalił odwołanie skarżącej od decyzji ZUS.

W takim stanie rzeczy, skarżąca wniosła skargę konstytucyjną. Zaskarżyła wyrok II instancji skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego (dalej: SN). Wobec tego TK zawiesił postępowanie w sprawie do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej przez SN (postanowienie TK z 18 października 2017 r., sygn. akt Ts 117/17). Postanowieniem z marca 2018 r. (sygn. akt), SN odmówił przyjęcia jej do rozpoznania. W uzasadnieniu wskazał, że „praca rolnicza pozostaje bowiem poza powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Rolnicy są z tego systemu wyłączeni (art. 5 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a ich system ubezpieczenia różni się od powszechnego sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. Wobec tego przyjęcie, że dla spełnienia warunku posiadania odpowiedniego okresu ubezpieczenia przy ustalaniu prawa do przysługującego z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych świadczenia w postaci renty, praca rolnicza jest uwzględniana subsydiarnie jedynie w odniesieniu do tego okresu, za który opłacono składki na odrębne ubezpieczenie rolnicze, nie następuje z naruszeniem istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wynikające z istoty instytucji ubezpieczenia powiązanie prawa do świadczenia z systemem składek ubezpieczeniowych i odpowiednim okresem ubezpieczenia skutkuje bezzasadnością twierdzeń o konieczności uwzględnienia przy konstruowaniu warunków uzyskania świadczenia rentowego okresów aktywności pozostających poza systemem powszechnego ubezpieczenia. Już dopuszczenie uwzględnienia okresów ubezpieczenia, za które opłacono składki na rolnicze ubezpieczenie społeczne, dla nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy następuje mimo, że składki te nie przyczyniły się do zwiększenia funduszu rentowego” (postanowienie SN z marca 2018 r., sygn. akt).

TK podjął zawieszone postępowanie, wzywając jednocześnie skarżącą do uzupełniania braków formalnych, między innymi przez wskazanie, jakie wolności lub prawa skarżącej wyrażone w art. 2 i art. 32 Konstytucji – i w jaki sposób – zostały naruszone przez zakwestionowane w skardze przepisy, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności zakwestionowanych w skardze przepisów z wolnościami lub prawami skarżącej, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (postanowienie TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 117/17). Postanowieniem z 13 lutego 2020 r., TK nadał bieg skardze konstytucyjnej (sygn. akt Ts 117/17).

2. Zaskarżone przepisy są – według skarżącej – niezgodne z art. 2 (zasada sprawiedliwości) i art. 32 (zasada równości), a także z art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

3. Skarżąca wiąże problem konstytucyjny ze zróżnicowaniem przesłanek nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy (dalej: renta), ukształtowanych w systemie rolniczego ubezpieczenia i w systemie ubezpieczenia powszechnego.

Okres pracy

przypadający od listopada 1969 r. do marca 1976 r. nie ma znaczenia przy ustaleniu uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy (prawo do renty rodzinnej jest pochodne wobec prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego ubezpieczonego). W tym czasie pracował w gospodarstwie rolnym rodziców, a składki na ubezpieczenie nie zostały odprowadzone wobec braku takiego obowiązku. Okres od 1969 do 1976 r. nie może więc być doliczony do stażu ubezpieczeniowego niezbędnego do nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy w systemie ubezpieczenia społecznego. Sprzeciwia się temu art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. Z kolei praca zmarłego na gospodarstwie rolnym (współpraca) ma znaczenie dla renty w systemie ubezpieczenia rolnego (dalej: renta rolna). Taki stan rzeczy, w przekonaniu skarżącej, jest przejawem dyskryminacji i zaprzeczenia prawa do równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Jak podnosi skarżąca, przepisy u.e.r., „określające przyznawanie uprawnień emerytalno — rentowych, nie można interpretować w oderwaniu od systemowego ujęcia ubezpieczeń społecznych”. W jej opinii, dosłowne brzmienie zaskarżonych przepisów nie daje się pogodzić z zasadą sprawiedliwości i równości, ponieważ

„przepisy te mogą kształtować sytuację ubezpieczonego w sposób mniej korzystny niż sytuacja innego ubezpieczonego, tylko z uwagi na to, iż dochodzi on swoich roszczeń na podstawie innej ustawy szczególnej, tj. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników [...] — która to ustawa jest ustawą do niej bliźniaczo podobną, zawierającą przepisy służące realizacji tych samych celów społecznych [...]”.

Skarżąca upatruje niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów w tym, iż: „Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje możliwość zaliczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym rodziców do ubezpieczenia wymaganego dla uzyskania emerytury rolniczej, a na podstawie art. 21 ust. 3 tejże ustawy także dla uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy. Jednym z tych okresów jest prowadzenie gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r. Przepisy ustawy określającej uprawnienia emerytalno — rentowe rolników są de facto przepisami odzwierciedlającymi treść art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tą różnicą, iż w przypadku ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności uzależnione pozostaje od faktu uiszczenia składki (art. 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) z wyłączeniem «nieskładkowych» okresów przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia. Takiego wyłączenia nie przewiduje ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Czynienie więc między nimi rozróżnienia prowadzi do nierówności w traktowaniu wszystkich ubezpieczonych w zależności od tego jakiej ustawie «podlegają»”.

Ponadto, „Przyjmując zatem za punkt wyjścia ustalenie, iż skoro przepis art. 20 ust. 1 i 2 *a contrario* w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zezwala na zaliczanie określonych okresów (w tym okresu pracy domownika w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r.) do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów — to nieracjonalnym jest niezaliczenie tych samych okresów ubezpieczonemu tylko dlatego, że «bliźniaczego» roszczenia dochodzi w oparciu o przepisy innej ustawy”.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do analizy materialnej, Sejm pragnie zwrócić uwagę na przeszkody natury formalnoprawnej, które wyłaniają się z treści skargi.

1.1. Przede wszystkim doprecyzowania wymaga przedmiot kontroli. Analiza skargi konstytucyjnej, a konkretnie jej uzasadnienia, wskazuje, że skarżąca wiąże zarzut niekonstytucyjności z treścią art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. Z kolei w *petitum* skargi, poddaje kontroli TK szereg innych przepisów u.e.r., a także art. 20 ust. 1 pkt 3, art. 20 ust. 2 i art. 21 ust. 3 u.s.r., kształtujących prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Konfrontacja *petitum* z uzasadnieniem prowadzi jednak do wniosku, że przedmiotem kontroli nie są przepisy określające wymóg: a) 30-letniego stażu ubezpieczeniowego, ustalonego na podstawie art. 6 u.e.r. (art. 58 ust. 4 u.e.r.); b) 25-letniego stażu ubezpieczeniowego (art. 57 ust. 2 u.e.r.); c) powstania niezdolności do pracy najpóźniej w ciągu 18 miesięcy od ustania okresów ubezpieczenia (art. 57 ust. 1 pkt 3 u.e.r.), d) legitymowania się pięcioletnim okresem ubezpieczenia w ostatnich 10 latach przed powstaniem niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 u.e.r.).

Skarżąca czyni przedmiotem kontroli wyłącznie art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. Świadczą o tym następujące fragmenty skargi:

„Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje możliwość zaliczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym rodziców do ubezpieczenia wymaganego dla uzyskania emerytury rolniczej, a na podstawie art. 21 ust. 3 tejże ustawy także dla uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy. Jednym z tych okresów jest prowadzenie gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r. Przepisy ustawy określającej uprawnienia emerytalno-rentowe rolników są *de facto* przepisami odzwierciedlającymi treść art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tą różnicą, iż w przypadku ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności uzależnione pozostaje od faktu uiszczenia składki (art. 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Z wyłączeniem nieskładkowych okresów przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresów pracy w gospodarstwie rolnym po

ukończeniu 16 roku życia. Takiego wyłączenia nie przewiduje ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników”.

Z kolei w piśmie z 16 lipca 2019 r. (wykonanie zarządzenia sędziego TK w zakresie usunięcia braków formalnych), skarżąca wskazała, „że przepis art. 20 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje możliwość zaliczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym rodziców do ubezpieczenia wymaganego dla uzyskania emerytury rolniczej, a na podstawie art. 21 ust. 3 tejże ustawy - także dla uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy. Jednym z tych okresów jest prowadzenie gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r. Przepisy ustawy określającej uprawnienia emerytalno — rentowe rolników są *de facto* przepisami odzwierciedlającymi treść art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tą różnicą, iż w przypadku ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy uzależnione pozostaje od faktu uiszczenia składki (art. 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych)” (pismo z 16 lipca 2019 r., s. 1 i 2).

W takim stanie rzeczy można poddać kontroli TK wyłącznie art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r, a należy umorzyć postępowanie wobec pozostałych przepisów u.e.r i u.s.r. z powodu braku uzasadnienia zarzutu ich niekonstytucyjności. W tym zakresie, skarżąca nie spełniła wymagań przewidzianych w art. 79 Konstytucji i w ustawie z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK, u.o.TK), wynikających ze specyfiki skargi konstytucyjnej. W obowiązującym stanie prawnym zostały one wyrażone w art. 53 ustawy o TK. Na skarżące ciążył bowiem obowiązek a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone; b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; c) przedstawienia stanu faktycznego. Wymogi te nie mogły i nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne.

W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu skarżącej przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżąca zobowiązana jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż skarżąca nie wykonała ciążących na niej obowiązków procesowych i nie przedstawiła argumentów, a także dowodów na poparcie zarzutu, że art. 57 ust. 1 pkt 2, art. 58 ust. 1 pkt 5, art. 58 ust. 2 i ust. 4 u.e.r., a także art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 21 ust. 3 u.s.r. naruszają jej konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji. Wobec tego Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w tym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. Dalszej analizy formalnoprawnej wymaga art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 3 u.s.r., które zostały ujęte w *petitum* skargi jako przedmiot kontroli. Wniesienie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej (art. 79 Konstytucji). Naruszenie to wynika z zastosowania przez sądy lub inne organy, przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16). „Trybunał zwracał również uwagę, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący

zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienia TK z: 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 59/12).

Na tle analizowanej skargi konstytucyjnej, Sejm powziął wątpliwość co do istnienia takiego związku w odniesieniu do art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 3 u.s.r. Jak wynika z wyroków sądu I i II instancji, przepisy te nie stanowiły podstawy sądowego rozstrzygnięcia. Skarżąca nie ubiegała się o rentę rodzinną w ramach ubezpieczenia rolniczego. Wystąpiła z wnioskiem o świadczenie w ramach powszechnego systemu. Wobec tego, ani organ rentowy, ani też sądy nie badały przesłanek nabycia prawa od renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. W tym stanie rzeczy nie można uznać, że Sąd Apelacyjny w G orzekł ostatecznie, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 3 u.s.r., o prawach skarżącej określonych w Konstytucji. Sądy nie uwzględniły w swoich rozważaniach zaskarżonych przepisów ani bezpośrednio, ani pośrednio. Wobec tego Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie orzekania o art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 3 u.s.r., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Reasumując dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, iż: po pierwsze, ze skargi i pisma procesowego skarżącej z 16 lipca 2019 r. nie wynika, aby kwestionowała ona podstawowe i alternatywne przesłanki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Po drugie, wywód argumentacyjny koncentruje się wokół okresu pracy na gospodarstwie rolnym rodziców. Wobec brzmienia art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 ust. 3 u.e.r., okres ten nie został doliczony przez sąd II instancji do stażu ubezpieczeniowego, od którego uzależnione jest

prawo do renty. Po trzecie, przedmiotem kontroli, mając na uwadze warunki formalne skargi konstytucyjnej, można uczynić wyłącznie art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględnia, przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia.

2. Sejm dostrzega inne przeszkody formalnoprawne, które uniemożliwiają rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny i uzasadniają wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, tj. obejmującym art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r.

2.1. „Szczególnym wymogiem skargi konstytucyjnej jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Jego brak ma zaś miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych” (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). W postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) wydanym w pełnym składzie Trybunał wyjaśnił, że „nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącej” (zob. postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06). Związek funkcjonalny znajduje potwierdzenie w art. 190 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W świetle powyższych ustaleń powstaje wątpliwość, czy ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie miało wpływ na

sytuację prawną skarżącej. Innymi słowy, czy istnieje związek funkcjonalny pomiędzy wyrokiem TK a prawem do renty rodzinnej. Odpowiadając na tak postawiony problem, Sejm poczynił następujące ustalenia.

Po pierwsze, prawo do renty rodzinnej jest pochodne wobec prawa do emerytury zmarłego ubezpieczonego lub jego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Warunki nabycia tych świadczenia ocenia się na dzień śmierci ubezpieczonego. Jako że zmarły urodził się w r., to nie osiągnął on wieku emerytalnego na dzień stycznia 2015 r. (data śmierci). Wobec tego organ rentowy ustalał, czy spełniał on przesłanki do nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Renta jest jedną z form zabezpieczenia społecznego powiązaną z wymaganym okresem płacenia składek. Nabycie prawa do świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy uwarunkowane jest spełnieniem łącznie następujących warunków: a) powstaniem niezdolności do pracy, b) posiadaniem wymaganego okresu ubezpieczeniowego oraz c) powstaniem niezdolności do pracy w okresie ubezpieczenia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od jego ustania (art. 57 ust. 1 u.e.r.). W przypadku ubezpieczonego, który ukończył 30 lat, warunek posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, uważa się za spełniony, gdy osiągnął on okres składkowy i nieskładkowy wynoszący łącznie co najmniej 5 lat w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Z kolei nie wymaga się od ubezpieczonego spełnienia warunku powstania niezdolności do pracy w okresie ubezpieczenia lub najpóźniej w ciągu 18 miesięcy od jego ustania, jeśli ubezpieczony udowodni okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety lub 25 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy. Ponadto ustawodawca wprowadził w 2011 r. alternatywną drogę do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy dla tych ubezpieczonych, którzy nie legitymują się wymaganym 5 letnim okresem składkowym i nieskładkowym w ostatnich dziesięciu latach przed powstaniem niezdolności. Z warunku tego jest zwolniony ubezpieczony posiadający okres składkowy, o którym mowa w art. 6 u.e.r., w wymiarze co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy (art. 58 ust. 4 u.e.r.).

Organ rentowy przyjął, iż ubezpieczony w chwili śmierci był niezdolny do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 1 u.e.r.; dalej: pierwszy warunek). Ustalił, że nie posiadał

wymaganego stażu ubezpieczeniowego, ponieważ nie legitymował się pięcioletnim okresem ubezpieczenia (składkowym i nieskładkowym) w ciągu ostatnich 10 lat przed złożeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 u.e.r; dalej: drugi warunek). A ponadto niezdolność do pracy nie powstała w okresie ubezpieczenia ani też w ciągu 18 miesięcy od jego ustania (art. 57 ust. 1 pkt 3; dalej: trzeci warunek). Organ ustalił, iż ostatnie ubezpieczenie ustało stycznia 2010 r., zaś całkowita niezdolność do pracy - stycznia 2015 r. (częściowa niezdolność wykazana w trakcie postępowania sądowego powstała sierpnia 2013 r.). Co więcej, ZUS przyjął, iż zmarły ubezpieczony legitymował się stażem ubezpieczeniowym wynoszącym 24 lata, 6 miesięcy i 6 dni. Wobec tego nie przyznał skarżącej prawa do renty rodzinnej, ponieważ zmarły małżonek nie spełnił dwóch podstawowych warunków niezbędnych do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Nie spełnił również przesłanek alternatywnych określonych w art. 57 ust. 2 (alternatywny wobec trzeciego warunku) i art. 58 ust. 4 u.e.r. (alternatywny wobec drugiego warunku). Nie posiadał bowiem 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych w przebiegu ubezpieczenia (alternatywny trzeci warunek) oraz nie posiadał 30 lat okresów składkowych w przebiegu zatrudnienia (alternatywny drugi warunek).

Po drugie, w odwołaniu od decyzji, skarżąca podniosła, że zmarły małżonek pracował na gospodarstwie rolnym swoich rodziców. Sąd I instancji zaliczył ów okres do stażu ubezpieczeniowego. Jednocześnie ustalił, że częściowa niezdolność do pracy skarżącego powstała sierpnia 2013 r. Sąd przyznał jej prawo do renty rodzinnej, uznając że zmarły małżonek legitymował się 30-letnim stażem ubezpieczeniowym, co czyni zadość warunkowi określonemu w art. 57 ust. 2 u.e.r. i art. 58 ust. 4 u.e.r. Rozpatrujący apelację organu rentowego, sąd II instancji przyjął, że okresem pracy na gospodarstwie rodziców nie można uzupełnić okresów składkowych i nieskładkowych, niezbędnych do nabycia prawa do renty, ponieważ nie opłacono za nie składek na ubezpieczenie rolnicze. Sąd I instancji pominął treść art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r., ustalając staż ubezpieczeniowy zmarłego.

Po trzecie, ewentualny wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. pozwoliłby na zaliczenie okresu pracy na gospodarstwie rolnym rodziców do stażu ubezpieczeniowego, o którym mowa w art. 57 ust. 2 u.e.r. Przepis ten stanowi o okresach składkowych i nieskładkowych.

A zatem można zasadnie przyjąć, że ubezpieczony legitymowałby się 25 letnim okresem składkowym i nieskładkowym, spełniając tym samym warunek trzeci analizowanego uprawnienia (art. 57 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 57 ust. 2 u.e.r. – warunek alternatywny).

Po czwarte i najważniejsze, ewentualny wyrok TK, stwierdzający niekonstytucyjność art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r., nie miałby wpływu na warunek drugi, ponieważ skarżący nie legitymowałby się nadal pięcioletnim okresem składkowym i nieskładkowym w ostatnich 10 latach. Również nie spełniłby warunku alternatywnego, ustalonego w art. 58 ust. 4 u.e.r. W myśl tego przepisu warunek drugi nie ma zastosowania do ubezpieczonego, który udowodni okres składkowy, o którym mowa w art. 6, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy. Przepis art. 58 ust. 4 u.e.r. nie odsyła, jak błędnie założyła skarżąca, a także sąd I i II instancji, do art. 10 u.e.r., ale do art. 6 u.e.r. Zgodnie z orzecznictwem SN, dodanie ust. 4 do art. 58 stanowiło wyraz braku zgody ustawodawcy na dotychczasową wykładnię prawa przyjętą w uchwale powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt I UZP 5/05) i miało na celu wyraźne uregulowanie przesłanek warunkujących nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Jak podnosi SN „z obowiązku udokumentowania co najmniej pięcioletniego okresu składkowego i nieskładkowego w dziesięcioleciu poprzedzającym datę wystąpienia z wnioskiem rentowym lub datę powstania niezdolności do pracy zwolniony jest ubezpieczony całkowicie niezdolny do pracy, który legitymuje się 25 lub 30 letnim okresem składkowym wymienionym w art. 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Sąd Najwyższy podkreśla, że w przeciwieństwie do regulacji zawartej w art. 57 ust. 2 u.e.r. (łagodzi warunek trzeci prawa do renty), ustawodawca pominął w art. 58 ust. 4 u.e.r. „całkowicie okresy nieskładkowe oraz uzupełniające, a uwzględnił wyłącznie okresy składkowe wymienione w art. 6, co wynika z literalnego brzmienia art. 58 ust. 4 ustawy”. Oceniając cel i funkcję art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach, SN wskazuje, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do przesłanek, określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy. „Oznacza to, że powinien być interpretowany i stosowany w sposób restryktywny bowiem dopuszcza on jedynie dla ubezpieczonych całkowicie niezdolnych do pracy możliwość złagodzenia warunku posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w ostatnim

dziesięcioleciu przed złożeniem wniosku o rentę lub powstania niezdolności do pracy. Wobec wyraźnego pominięcia przez ustawodawcę okresów nieskładkowych, które należą do powszechnego systemu ubezpieczeń, nie jest również możliwe odwoływanie do okresów uzupełniających, o których stanowi art. 10 ustawy o emeryturach i rentach i przyjęcie, że przepis art. 58 ust. 4 ustawy ma szerszy zakres zastosowania niż wynika to z jego wykładni językowej. W sytuacji bowiem, gdy wykładnia językowa w sposób wystarczający pozwala zrozumieć treść przepisu, zastosowanie innej wykładni nie jest dopuszczalne (*interpretatio cessat in claris*)” (wyrok SN z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt I UK 136/15; postanowienie SN z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I UK 271/18; por. wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z 3 września 2019 r., sygn. akt III U 596/19).

Mając powyższe na uwadze, Sejm pragnie jeszcze podkreślić, że nawet gdyby doszło do uwzględnienia zarzutów skarżącej sformułowanych wobec art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. i TK wydałby korzystny dla niej wyrok, to nie można byłoby dokonać sanacji zarzucanego w skardze naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego. Zmarły małżonek nadal nie spełniałby przesłanki, o której mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 u.e.r. Nie spełniałby również alternatywnej przesłanki określonej w art. 58 ust. 4 u.e.r. wobec braku 30-letniego okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 u.e.r. W rezultacie organ wydałby decyzję odmowną. Brak związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącej pociąga za sobą niedopuszczalność orzekania, ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Sejm pragnie przypomnieć, że art. 58 ust. 4 u.e.r. stanowi przedmiot kontroli w sprawie zawisłej przed TK (sygn. akt SK 75/19). Sejm jako uczestnik postępowania wnosił o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. A ponadto w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Sejm wnosił o stwierdzenie, że art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.) w zakresie, w jakim nie odsyła do art. 10 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 *in fine* i art. 32 ust. 1 Konstytucji (pismo Sejmu z 23 lipca 2020 r., BAS-WAKU-47/19). Powyższa skarga nie została dotychczas rozpatrzona przez TK.

2.2. Naruszenie konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącej musi mieć charakter faktyczny i aktualny w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. To znaczy, że skarżąca powinna legitymować się interesem prawnym w merytorycznym jej rozstrzygnięciu. „Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wskazywał między innymi, że przesłanka aktualności naruszenia wymaga oceny, czy nie ustały skutki prawne i faktyczne, które kwestionowana norma wywołała w sferze praw i wolności, których ochrony domaga się skarżący” (postanowienie TK z 15 maja 2014 r., sygn. akt SK 21/13). Trybunał wielokrotnie wyjaśniał także, że „naruszenie osobiste ma miejsce, gdy skarżący jest adresatem normy prawnej, a na skutek zaistnienia przewidzianych w tej normie okoliczności powstają prawa i obowiązki, które dotyczą go osobiście. Z punktu widzenia kryterium aktualności badaniu podlega kwestia, czy naruszenie może być tylko potencjalne, czy też jest realne i aktualne, trwa w chwili wnoszenia skargi. Bezpośredniość naruszenia oznacza, że chodzi o akt normatywny, na podstawie którego zostało podjęte orzeczenie sądowe lub administracyjne” (postanowienie TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12; zob. też postanowienia TK z: 16 marca 2004 r., sygn. akt Ts 82/03; 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10). Zdaniem Sejmu, naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nie ma charakteru aktualnego. Na rzecz takiej tezy przemawiają następujące argumenty.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Przepis ten wskazuje na trzy ryzyka, które powodują niezdolność do pracy, tj. choroba, niepełnosprawność i osiągnięcie wieku emerytalnego. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w świetle art. 67 Konstytucji śmierć małżonka lub innego żywiciela rodziny nie jest ryzykiem uprawniającym do skorzystania z zabezpieczenia społecznego. Niemniej jednak, TK ocenia przesłanki nabycia prawa do renty rodzinnej z punktu widzenia art. 67 ust. 1 Konstytucji (szerzej pkt V pisma), uznając to świadczenie za pochodne wobec emerytury i renty. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że interes skarżącej ma charakter pochodny i wtórny w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nie można pominąć, że skarżąca urodziła się kwietnia 1956 roku. Prawo do emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. określa art. 24 u.e.r. Zgodnie z tym przepisem „Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje

emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184". Ustawodawca nie formułuje wymogu legitymowania się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym wobec tej grupy ubezpieczonych. Oznacza to, że prawo do emerytury przysługuje osobie, która ukończyła wiek emerytalny i pozostawała w ubezpieczeniu społecznym co najmniej jeden dzień. Należy odnotować, że w stanie prawnym obowiązującym na dzień złożenia wniosku o rentę rodzinną, wiek emerytalny wynosił 61 lat i 1 miesiąc dla kobiety urodzonej w kwietniu 1956 r. A zatem w przypadku skarżącej, ryzyko ubezpieczeniowe w postaci osiągnięcia wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, ziściło się maja 2017 r. Od tego momentu skarżąca może ubiegać się o prawo do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym (dalej: p.w.e.). Świadczenie to jest składnikiem prawa do zabezpieczenia społecznego i ma w założeniu gwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku (wyrok TK z 12 lutego 2008 r. sygn. akt SK 82/06).

W stanie faktycznym sprawy, skarga konstytucyjna została wniesiona 18 maja 2017 r., a więc po osiągnięciu przez skarżącą wieku emerytalnego. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku, że w chwili jej składania przesłanka aktualności naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego w kontekście prawa do renty rodzinnej utraciła swoje znaczenie, ponieważ skarżąca spełnia podstawowy warunek do nabycia emerytury w p.w.e. Innymi słowy, ziszczenie się ryzyka ubezpieczeniowego w postaci osiągnięcia wieku emerytalnego otwiera drogę do realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, którego dochodzi skarżąca przed TK.

W rezultacie, interes prawny w postaci żądania przyznania prawa do renty rodzinnej, a więc świadczenia subsydiarnego i nieposiadającego bezpośredniego zakotwiczenia w art. 67 ust. 1 Konstytucji, utracił swoją aktualność. W tym przypadku, interes prawny ma charakter pochodny i wtórny. Inaczej jest w przypadku emerytury, która jest świadczeniem opartym wprost na ryzyku wskazanym w art. 67 ust. 1. Wraz z osiągnięciem p.w.e., skarżąca może skorzystać z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci emerytury i posiadać własne środki utrzymania. Innymi słowy, z chwilą osiągnięcia przez skarżącą p.w.e. jej interes prawny w zakresie prawa do renty rodzinnej uległ dezaktualizacji, ponieważ ustawodawca zapewnia jej inne świadczenie z ubezpieczenia społecznego. Celem

emerytury jest dostarczenie środków utrzymania osobie, której wiek uniemożliwia kontynuowanie zatrudnienia. A co najważniejsze, objęte jest ono gwarancją konstytucyjną.

2.3. Niezależnie od powyższego, Sejm pragnie zwrócić uwagę na argumentację skarżącej, która uzasadnia zarzut naruszenia sprawiedliwości społecznej i równości w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego. Skarżąca domaga się ukształtowania jednakowych zasad przyznawania świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczenia rolniczego i z systemu powszechnego ubezpieczenia. Argumentacja skarżącej, opierająca się na nieracjonalności zróżnicowania tych systemów, jest adresowanym do ustawodawcy postulatem ujednolicenia przesłanek nabywania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Skarżąca oczekuje, aby TK ujednolicił te przesłanki, usuwając odrębności systemów. Domaga się także przeniesienia rozwiązań prawnych adresowanych wyłącznie do rolników na grunt powszechnego systemu, obejmującego różne grupy zawodowe (np. pracowników, przedsiębiorców, górników). W tym miejscu należy przytoczyć pogląd TK, w myśl którego: „Nie można [...] automatycznie zestawiać i przenosić konstrukcji prawnych z różnych systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego, którymi rządzą nie tylko odmienne mechanizmy prawne, ale które cechują także inne zasady tworzenia funduszu ubezpieczeniowego oraz specyfika pracy ubezpieczonych w nich osób” (postanowienie TK z 8 lipca 2015 r., sygn. akt SK 4/14). A ponadto, Trybunał nie posiada kompetencji do rozstrzygania o racjonalności prowadzonej przez państwo polityki społecznej. W ramach tej polityki, ustawodawca ma obowiązek określania form i zasad dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Wybór formuły odpowiadającej celom politycznym i gospodarczym należy do organów przedstawicielskich. W tym układzie odniesienia, Trybunał Konstytucyjny jest powołany do oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych i nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez państwo (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Wykonując obowiązek, o którym mowa w art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, ustawodawca wyodrębnił dwa systemy ubezpieczeń, tj. powszechny i rolniczy. U podstaw wyodrębnienia leżą różne przyczyny i zaszłości, ale przede wszystkim odrębności, jakimi cechuje się prowadzenie gospodarstwa rolnego oraz wykonywanie innej pracy zarobkowej.

Mając powyższe na uwadze należy jeszcze raz podkreślić, że skarżąca nie przytacza argumentów, uzasadniających niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji. Formułuje wnioski i postulaty natury systemowej, domagając się ujednolicenia zasad przyznawania świadczeń z ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia rolniczego. W istocie podważa racjonalność ustawodawcy, która nie może być przedmiotem oceny i kontroli TK.

2.4. Mając na uwadze dotychczasowe uwagi, a w szczególności: a) brak związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącą; b) brak aktualnego interesu prawnego; c) brak kognicji TK do oceny racjonalności działania ustawodawcy, Sejm wnosi o umorzenie postępowania wobec art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez TK, ponieważ skarga nie spełnia wymagań przewidzianych art. 79 Konstytucji i wymagań ustawowych, określonych w art. 53 u.o.TK, a które wynikają ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego.

3. Na wypadek, gdyby TK nie przychylił się do wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm podda dalszej analizie wyłącznie art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględnia, przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia. Tak ujęty przedmiot kontroli odzwierciedla intencję skarżącą, jak również konkretny charakter postępowania przed TK, zainicjowanego skargą konstytucyjną.

IV. Wzorce kontroli

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak

samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Skarżąca powołuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa

2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. 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” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

V. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się ze skargi konstytucyjnej, wymaga wielopłaszczyznowej analizy. Ta wielopłaszczyznowość wynika z charakteru dochodzonego świadczenia, które jest wtórne wobec prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. A ponadto renta rodzinna nie odnosi się wprost do ryzyka ubezpieczeniowego wskazanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ten problem dostrzega TK i wyjaśnia, że: „Śmierć żywiciela faktycznie nie jest ryzykiem objętym treścią prawa do zabezpieczenia społecznego, jednak należy pamiętać o tym, że renta rodzinna przysługuje w razie śmierci osoby, która pobierała świadczenie z zabezpieczenia społecznego, nabyła prawo do tego rodzaju świadczenia albo spełniała warunki do jego uzyskania. Chodzi przy tym o świadczenia z zabezpieczenia społecznego przysługujące w razie ziszczenia się jednego z rodzajów ryzyka wskazanych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Osoba uprawniona nie nabywa zatem prawa do renty rodzinnej jako świadczenia odrębnego i samodzielnego, ale nabywa to prawo w miejsce prawa do świadczenia, które przysługiwało zmarłemu żywicielowi” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). W rezultacie, przepisy dotyczące renty rodzinnej stanowiły przedmiot kontroli w postępowaniu przed TK, a punktem odniesienia w procedurze badania ich konstytucyjności był właśnie art. 67 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06).

Analizowane świadczenie ma, w świetle doktryny prawa, orzecznictwa SN oraz Trybunału Konstytucyjnego, pochodny i alimentacyjny charakter (zamiast wielu I. Jędrasik-Jankowska, *Renata rodzinna* [w:] *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, Lex/el.). Przede wszystkim, „renta rodzinna jest świadczeniem ubezpieczeniowym, o charakterze majątkowym i alimentacyjnym. Prawo do niej powstaje w razie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego w postaci utraty żywiciela rodziny, który przed śmiercią miał ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniał warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Celem renty rodzinnej jest zapewnienie ustawowo określonej grupie podmiotów (tj. członkom rodziny i osobom bliskim, które pozostawały pod pieczęcią ubezpieczonego żywiciela albo do których utrzymania przyczyniał się on bezpośrednio przez śmiercią) kompensaty środków utrzymania utraconych bądź pomniejszonych wskutek śmierci

zobowiązanego do alimentacji (zob. wyroki SN z: 13 października 2004 r., sygn. akt II UK 496/03, Lex nr 970144 oraz 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III UK 69/10, Lex nr 1001326)" (wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13). Ponadto „Uprawniony członek rodziny nabywa wprawdzie samodzielnie prawo do renty rodzinnej jako odrębne świadczenie, ale nabywa to prawo w miejsce prawa do świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu" (wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13). W tym przejawia się jego pochodny charakter, a jego podstawową funkcją jest dostarczenie środków utrzymania członkom rodziny, pozostających na utrzymaniu zmarłego (wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Nadto, prawo do renty uzależnione jest od tego, czy osoba zmarła miała ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych lub spełniała warunki do uzyskania tych świadczeń, albo faktycznie pobierała wymienione wyżej świadczenia. Pomiędzy pobieraną przed śmiercią przez małżonka emeryturą a należną członkowi jego rodziny rentą rodzinną istnieje ścisły związek. Renta rodzinna pozwala bowiem na uzyskanie części tych źródeł utrzymania, które ustały wraz ze śmiercią członka rodziny, który przyczyniał się do jej utrzymania. Trybunał podkreśla, że renta ma wypełniać lukę ekonomiczną, powstałą wskutek śmierci żywiciela: „[...] zmierza do zapewnienia ustawowo określonej kompensaty środków utrzymania utraconych w wyniku śmierci ubezpieczonego współmałżonka zobowiązanego do wzajemnej małżeńskiej pomocy i współdziałania dla dobra rodziny. Śmierć żywiciela rodziny pozbawia w całości lub w części dotychczasowych środków utrzymania członków jego rodziny lub inne bliskie mu osoby, które pozostawały pod jego pieczę lub do których utrzymania przyczyniał się bezpośrednio przed śmiercią, dlatego utrata ubezpieczonego żywiciela stanowi ustawowo uznane ryzyko ubezpieczeniowe, z którego wystąpieniem łączy się obowiązek wypłacania renty rodzinnej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osobom uprawnionym, zamiast środków utrzymania utraconych lub ograniczonych wskutek wystąpienia ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego. To znaczy, że przysługujące rentowe świadczenie rodzinne ma zapobiegać istotnemu pogorszeniu się sytuacji materialnej rodziny zmarłego ubezpieczonego [...]" (wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13).

Rekapitulując dotychczasowe ustalenia należy podkreślić, iż renta rodzinna jest świadczeniem zastępującym utracone, wskutek śmierci członka rodziny, źródło dochodu. Prawo do niej jest pochodne i wtórne wobec prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, istniejące w chwili śmierci ubezpieczonego. Wypełnia

lukę ekonomiczną spowodowaną śmiercią żywiciela rodziny. Prawo do renty rodzinnej nie przysługuje małżonce lub potomstwu osoby zmarłej, która w chwili śmierci nie była uprawniona do tych świadczeń, ani też nie spełniała warunków do ich przyznania (wyrok SN z 13 lipca 2012 r., sygn. akt III UK 134/11).

2. W sprawie zawisłej przed TK, w chwili śmierci nie osiągnął wieku emerytalnego, a więc nie był uprawniony do emerytury. Organ rentowy badał zatem, czy spełniał przesłanki do nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, finansowanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy jest kluczowe w analizowanej sprawie.

Na wstępie należy odnotować, że TK wielokrotnie badał konstytucyjność ustawowych przesłanek prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. W żadnej ze spraw TK nie stwierdził ani niekonstytucyjności wymogu stażu ubezpieczeniowego (warunek drugi), ani też niekonstytucyjności związku niezdolności do pracy ze podleganiem ubezpieczeniu społecznemu (warunek trzeci) (wyroki TK z: 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt SK 6/01; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). Rozstrzygnięcia TK można ująć w następujące tezy.

Po pierwsze, ustawodawca posiada kompetencję do określenia przesłanek materialnoprawnych prawa do renty. Jedną z nich jest okoliczność wystąpienia niezdolności do pracy w okresie ubezpieczenia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od jego ustania. Przesłanka ta nie została uznana za nadmiernie ingerującą w prawo do zabezpieczenia społecznego. Również 5-letni wymóg ubezpieczenia w ostatnim dziesięcioleciu nie został poddany przez TK negatywnej ocenie z punktu widzenia postanowień art. 67 Konstytucji (wyroki TK z: 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03).

Po drugie, określając w art. 57 ust. 1 u.e.r. warunki uzyskania prawa do renty, ustawodawca, zdaniem TK, nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie naruszył konstytucyjnego prawa do korzystania z pomocy społecznej. „Prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej. Ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form. Czyniąc to w sposób racjonalny

i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego” (wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13).

Po trzecie, renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego. Prawo do tego świadczenia powiązane jest z wymaganym okresem płacenia składek. Nie można jednak zapomnieć, że ustawodawca, realizując postanowienia art. 67 Konstytucji, przewidział również szereg świadczeń z pomocy społecznej adresowanych do osób, które znajdują się w określonej prawem sytuacji pozostając bez środków do egzystencji (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03).

3. Skarżąca podnosi naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji przez nierówne traktowanie ubezpieczonych. Zestawia ze sobą osobę, podlegającą rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu z osobą, polegającą powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu. Tezę o zróżnicowaniu tych podmiotów w zakresie zaliczania okresów pracy na gospodarstwie rolnym opiera na przekonaniu, że renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem bliźniaczym wobec renty z tytułu niezdolności do pracy w systemie powszechnego ubezpieczenia. Wbrew twierdzeniom skarżącej, konstrukcja renty rolniczej nie jest zbliżona do renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego.

Przede wszystkim, prawo do renty rolniczej i renty w powszechnym systemie przysługuje osobie niezdolnej o pracy. Zgodnie z art. 12 u.e.r „Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy 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”. Przez osobę całkowicie niezdolną do pracy ustawodawca rozumie ubezpieczonego, który utracił zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, natomiast częściowa niezdolność oznacza, że ubezpieczony w znacznym stopniu utracił zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Z kolei w u.s.r. renta rolna przysługuje wyłącznie ubezpieczonemu, który jest całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym. W tym przypadku ustawodawca nie przewidział gradacji niezdolności do pracy w gospodarstwie. W rezultacie osoba, która jest częściowo niezdolna do pracy w gospodarstwie, nie spełnia warunków do renty rolnej (postanowienie TK z 8 lipca

2015 r. sygn. akt SK 4/14), w przeciwieństwie do systemu powszechnego ubezpieczenia, w którym częściowa niezdolność uprawnia do renty.

Sejm dostrzega, że „bliski, choć nie tożsamy, jest również w przypadku obu świadczeń stopień niezdolności. Ubezpieczony rolnik musi (całkowicie) utracić zdolność do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, a rencistą w systemie powszechnym może zostać jedynie osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Nieznacznie większa restrykcyjność przesłanki uzyskania renty rolniczej – całkowita utrata zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, wobec utraty zdolności do pracy w wyuczonym lub wykonywanym zawodzie w znacznym stopniu – niwelowana jest dodatkowym warunkiem nabycia prawa do renty w systemie powszechnym, który nie musi być spełniony przez ubezpieczonych rolników. A mianowicie, rentę w systemie powszechnym otrzymuje jedynie osoba, która utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Tym samym w procesie oceny spełnienia przesłanek nabycia prawa do renty zawsze konieczne jest sprawdzenie, czy możliwe jest przekwalifikowanie się ubezpieczonego. Jak wskazano powyżej, w przypadku renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy również taka analiza musi zostać przeprowadzona, a świadczenie zostanie przyznane wyłącznie wtedy, gdy ubezpieczony, także po potencjalnym przekwalifikowaniu, będzie mógł wykonywać jedynie prace poniżej jego kwalifikacji. Natomiast ustawodawca nie wymaga, aby rolnik, który całkowicie utracił zdolność do osobistej pracy w gospodarstwie rolnym, musiał wykazywać, że nie jest możliwe, by przekwalifikowywał się, lub że po przekwalifikowaniu się ubezpieczony wykonywałby prace poniżej poziomu posiadanych kwalifikacji. Takiego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych nie można kwalifikować jako niekonstytucyjnego, gdyż ukształtowanie renty rolniczej, jako świadczenia nabywanego w przypadku niezdolności do pracy o charakterze zawodowym, bez badania możliwości przekwalifikowania się, realizuje ustrojową zasadę, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji)” (zob. stanowisko Sejmu z 25 września 2015 r. wyrażone w sprawie o sygn. akt SK 4/14, BAS-WPTK-236/14).

Ponadto, u.e.r. oraz u.s.r. przewidują, obok przesłanki niezdolności, dwa dodatkowe warunki, tj. odpowiedni staż ubezpieczeniowy (art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.r., art. 57 ust. 1 pkt 2 u.e.r.) oraz związek niezdolności do pracy z okresem podlegania

ubezpieczeniu (art. 21 ust. 1 pkt 3 u.s.r., art. 57 ust. 1 pkt 3 u.e.r.). W tym zakresie należy przyjąć, że przesłanki te są w zasadzie tożsame, bowiem ustawodawca wymaga, aby niezdolność powstała w okresie ubezpieczenia lub nie później niż w ciągu 18 miesięcy od jego ustania. A ponadto wymaga od osoby, która ukończyła 30 lat, aby legitymowała się pięcioletnim okresem ubezpieczenia w ostatnich 10 latach przed złożeniem wniosku o przyznanie renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy.

Skarżąca nie dostrzega, że u.e.r. idzie dalej i przewiduje tzw. wymogi alternatywne, które nie znajdują odzwierciedlenia w postanowieniach u.s.r. Przesłanki alternatywne mają zastosowanie do tych ubezpieczonych, którzy legitymują się odpowiednio długim stażem ubezpieczeniowym, lecz nie spełniają warunków podstawowych. Według tych alternatywnych przesłanek, ustalane było prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w sprawie zawisłej przed TK. Jeszcze raz należy podkreślić, że ustawodawca nie przewidział alternatywnej ścieżki w przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Jako *ultima ratio*, Sejm pragnie odwołać się do utrwalonego orzecznictwa TK, w myśl którego nie zachodzi podobieństwo pomiędzy powszechnym ubezpieczeniem społecznym a ubezpieczeniem społecznym rolników. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadza system emerytalno-rentowy odrębny od systemu powszechnego. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, jakkolwiek system ubezpieczeń społecznych powinien odznaczać się względną jednolitością kryteriów przyznawania świadczeń, to skądinąd zróżnicowanie uprawnień emerytalno-rentowych określonych grup zawodowych nie narusza Konstytucji, ponieważ znajduje się ono w zakresie swobody regulacyjnej parlamentu (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Trybunał dostrzega, że u podstaw tego zróżnicowania „leżą swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej ubezpieczonych i wynikające stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących” (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08).

Po drugie, „reżim ubezpieczenia społecznego rolników jest inny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Może zatem posiadać inne cechy i w odmienny sposób regulować uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Systemy te są uregulowane w odrębnych aktach normatywnych. Różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego.

W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych. Taka zależność nie zachodzi w systemie ubezpieczeń rolniczych” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06). A zatem „podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje” (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08). Oznacza to, że „podmioty te mogą być różnie traktowane w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego”.

Po trzecie, w postanowieniu z 29 października 2013 r. (sygn. SK 64/12), TK wyraził tezę, w myśl której „nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych, traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną”. W rezultacie, regulacje prawne zawarte w u.e.r. oraz w u.s.r. „nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji” (por. postanowienie TK z 8 lipca 2015 r., sygn. akt SK 4/14; wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03).

Po czwarte, nie można pominąć także i tej okoliczności, że rolniczy Fundusz Emerytalno-Rentowy (dalej: FER) jest w zdecydowanej większości finansowany ze środków pochodzących z budżetu państwa. I tak np. dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) wyniosła 17.096.994, 8 tys. zł, co stanowiło 84,7% przychodów tego funduszu. Do Funduszu wpłynęła kwota 1.370.597,4 tys. zł z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wpłacanych przez ubezpieczonych rolników (*Informacja NIK o wynikach kontroli: Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji* [on line] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21012.pdf>; dostęp: 21 czerwca 2012 r.). Inaczej kształtuje się udział składek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). „W 2018 r. przychody FUS wyniosły (w ujęciu memoriałowym) 238 472 254 tys. zł i były o 149 409 tys. zł (o 0,1%) wyższe od kwoty określonej w planie po zmianach. Zrealizowane w 2018 r. koszty w kwocie 231 621 070 tys. zł były o 2 050 543 tys. zł (o 0,9%) niższe od planu po zmianach. Dotacja z budżetu państwa wyniosła 35 822 723 tys. zł i stanowiła 15% przychodów FUS”. Z kolei „Udział wpływów z tytułu składek FUS na koniec 2018 r.

(165 430 623 tys. zł) do wydatków z tytułu świadczeń FUS (211 783 805 tys. zł) wynosił 78,1% [...]” (*Informacja NIK o wynikach kontroli: Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej* [on line] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20761.pdf>; dostęp: 21 czerwca 2020 r.) Powyższe wskazuje, że w 2018 r. FER KRUS był w 84,7% dotowany przez państwo, zaś FUS ZUS – tylko w 15%.

4. Reasumując, art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględnia, przypadających przed dniem 1 stycznia 1983 r., okresów pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości, wynikającej z art. 2 Konstytucji miał charakter akcesoryjny wobec różnicowania ubezpieczonych. Skoro w świetle przeprowadzonej analizy różnicowanie ubezpieczonych jest konstytucyjnie dopuszczalne, to nie istnieje zatem potrzeba rozważania zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Z tej racji, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w przedmiocie kontroli kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej, ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek