

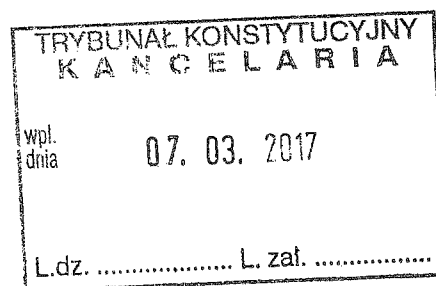


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 marca 2017 r.

Sygn. akt SK 9/16

BAS-WPTK-1312/16



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 W Ż z 22 lutego 2016 r. (sygn. akt SK 9/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 7 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1037 ze zm.) w związku z art. 95 ust. 1 i ust. 2 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 wyklucza jednoczesną wypłatę uprawnionemu wojskowej renty inwalidzkiej przyznanej z uwagi na wypadek mający związek ze służbą wojskową oraz emerytury częściowej, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

wojskową, a zatem stanowi świadczenie podobne do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego (ubezpieczenia uregulowanego ustawą z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1242 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa), które to świadczenie nie zostało objęte zasadą jednego świadczenia (zob. art. 26 ustawy wypadkowej). Tym samym, wobec rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w W , W Ż postulował, aby art. 95 ust. 1 u.e.r. oraz art. 7 u.z.e.ż. uznać za niezgodne z art. 32 Konstytucji. Sąd Apelacyjny w W Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd II instancji lub Sąd Apelacyjny w W) oddalił apelację, samodzielnie rozstrzygając wątpliwości konstytucyjne podniesione przez skarżącego (wyrok z września 2015 r., sygn. akt). Skarżący zrezygnował z wnoszenia skargi kasacyjnej, uznając, że adekwatnym środkiem prawnym w jego sytuacji faktycznej i prawnej jest skarga konstytucyjna (skarga, s. 2-3, wyrok Sądu Apelacyjnego w W z września 2015 r., s. 2-5).

II. Przedmiot kontroli oraz zarzuty skarżącego

1. Skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 7 u.z.e.ż. w brzmieniu: „W razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w ustawie z prawem do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”.

Ponadto jako przedmiot kontroli – związkowo z art. 7 u.z.e.ż. – W Ż wskazał art. 95 ust. 1 oraz ust. 2 u.e.r., które stanowią:

- a) „W razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego” (ust. 1);
- b) „Przepis ust. 1 stosuje się również, z uwzględnieniem art. 96, w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób, o których mowa w art. 2 ust. 2, z wyjątkiem przypadku, gdy emerytura wojskowa lub policyjna została obliczona według zasad

określonych w art. 15a albo art. 18e ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin lub w art. 15a lub art. 18e ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin” (ust. 2).

2. Artykuł 7 u.z.e.ż. w związku z art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r. zaskarżono „w zakresie, w jakim wykluczają jednoczesną wypłatę uprawnionemu wojskowej renty inwalidzkiej przyznanej z uwagi na wypadek mający związek ze służbą wojskową oraz emerytury częściowej” (skarga, *petitum*).

3. Podstawowym zarzutem, który stawia skarżący, jest naruszenie zasady równości wobec prawa w dostępie do zabezpieczenia społecznego. Wyjaśnia, że zakwestionowane przepisy, które zastosowano wobec niego, wprowadzają zasadę jednego świadczenia. Natomiast art. 96 u.e.r. wraz z odrębnymi, wskazanymi w tym przepisie regulacjami umożliwia kumulowanie świadczeń, m.in. w sytuacji, gdy osoba uprawniona pobiera emeryturę oraz rentę z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego, albo rentę z tytułu niezdolności do pracy, o której mowa w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 871 ze zm.; dalej: u.z.i.w.). Wspólną cechą relewantną, która wyróżnia grupę podmiotów podobnych, jest, zdaniem skarżącego, „posiadanie uprawnień rentowych (bez względu na ich nazwę), przyznanych z uwagi na niezdolność do pracy powstałą w związku z aktywnością zawodową uprawnionego” (skarga, s. 7). Niekonstytucyjne odmienne traktowanie świadczeniobiorców polega na tym, że: „jedynie w przypadku jednej grupy osób objęci są oni korzystniejszą regulacją pozwalającą na kumulację świadczeń rentowych z emerytalnymi – podczas gdy druga grupa nie ma takiego prawa, a tym samym w odniesieniu do tych osób stosuje się mniej korzystną zasadę jednego świadczenia” (*ibidem*). Jediną przyczyną różnicowania sytuacji prawnej tych dwóch grup jest rodzaj aktywności zawodowej, której uprawniony do świadczenia nie może wykonywać na skutek niezdolności do pracy w wyniku wypadku przy pracy. Zdaniem

skarżącego odmienny sposób finansowania świadczeń rentowych – zaopatrzeniowy w przypadku w.r.i. oraz ubezpieczeniowy w sytuacji pobierania renty z ubezpieczenia wypadkowego – nie stanowi przekonującego argumentu, który miałyby przemawiać za zróżnicowaniem grup świadczeniobiorców. Mniej korzystnie kształtuje się sytuacja prawna żołnierzy zawodowych od osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym, a także żołnierzy niezawodowych, którzy są uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy, określonej w u.z.i.w.

4. Skarżący wyjaśnił, że: „[...] nie kwestionuje zasady «jednego świadczenia» w ogólności, ale jej zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do zbiegu wojskowej renty inwalidzkiej z emeryturą – podczas gdy w przypadku innych świadczeń rentowych związanych z aktywnością zawodową przewidziano ich kumulację z emeryturami. [...] Skarżący zarzuca, że przewidując wyjątek od zasady «jednego świadczenia» ustawodawca w sposób zbyt wąski określił granice podmiotowe tego wyjątku, nie obejmując nim także uprawnionych do wojskowej renty inwalidzkiej” (skarga, s. 9).

5. W tym miejscu Sejm pragnie przedstawić swoje wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania niniejszej sprawy co do meritum. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może bowiem zostać skutecznie zainicjowane skargą konstytucyjną jedynie w przypadku spełnienia wszystkich warunków określonych w art. 79 Konstytucji a także art. 53 oraz art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej ustawa o TK). Niespełnienie któregokolwiek z wymogów określonych w tych przepisach – po jego stwierdzeniu na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – obliguje Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania. Jednocześnie należy podkreślić, że sąd konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże w tym zakresie stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że ostateczne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej narusza przysługujące mu prawa lub wolności konstytucyjne przez to, że wydane jest na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Sąd konstytucyjny, ustalając treść ww. normy konstytucyjnej, wyjaśnił w postanowieniu pełnego składu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09), że między treścią przepisu a wolnościami lub prawami, na które powołuje się skarżący, musi zachodzić relewantny związek. Uzależnienie – w konkretnym wypadku – sytuacji skarżącego od orzeczenia Trybunału co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu stanowi konieczną przesłankę rozpoznania skargi. Jeśli uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli, nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącego, to kontrolowany przepis nie stanowił źródła naruszenia jego wolności lub praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, choćby został powołany w wyrokach sądowych wydanych w sprawach skarżącego. W takiej sytuacji skarżący nie ma interesu prawnego w kwestionowaniu danego przepisu. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, nie stanowi bowiem swoistej *actio popularis*. Rozstrzygnięcie Trybunału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki *erga omnes*, to jednak w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował. Oznacza to, że w jego sprawie musi dojść, w wypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jeśli wyżej opisane konsekwencje nie mogą powstać, wówczas wydanie wyroku jest niedopuszczalne (postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09; zob. także postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, trzeba stwierdzić, że aby skarga konstytucyjna W Ż spełniała warunki dopuszczalności, skarżący musi legitymować się prawnym i realnym interesem, czyli na skutek rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego polegającego na derogacji niekonstytucyjnej regulacji musi dojść do zmiany sytuacji prawnej skarżącego. Rekonstruując zakres zaskarżenia wskazany w *petitum* pisma inicjującego postępowanie, należy stwierdzić, że zakwestionowano zbyt szeroką – zdaniem skarżącego – regulację

przepisów wprowadzających zasadę jednego świadczenia, gdyż obejmującą zbieg emerytury częściowej oraz w.r.i. (art. 7 u.z.e.ż. w związku z art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r.). Obok ustanowienia zasady jednego świadczenia, ustawodawca przewidział w art. 96 u.e.r. oraz ustawach, do których ów przepis odsyła, wyjątki od tej zasady pozwalające na kumulację świadczeń.

Regulacje, których konstytucyjność jest przedmiotem analizy (art. 7 u.z.e.ż., art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r.), stanowiły materię rozważań sądów I i II instancji wypowiadających się w sprawie leżącej u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej. Sądy I i II instancji badały także możliwość zastosowania art. 96 u.e.r. wobec skarżącego, lecz w obu orzeczeniach uznały, że w jego sytuacji faktycznej nie są wyczerpane przesłanki wskazane w tym przepisie. Jednakże z całą pewnością regulacja ta miała istotny wpływ na treść ostatecznego orzeczenia, a zatem spełnia warunek wskazany w art. 79 Konstytucji; także art. 96 u.e.r., choć nie został zastosowany *sensu stricto* w sprawie, stanowi „akt normatywny, na podstawie którego sąd [...] orzekł ostatecznie o jego wolnościach [...] określonych w Konstytucji” (art. 79 ust. 1 Konstytucji; zob. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 17 września 2002 r., sygn. akt SK 35/01; 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03).

Ustawodawca posłużył się w u.e.r. oraz w (*verba legis*) „odrębnych przepisach” techniką legislacyjną polegającą na tym, że w oddzielnych przepisach ustanowił zasadę, przesądzającą o sposobie postępowania w przypadku zbiegu prawa do świadczeń, i wyjątki od tej zasady. Zasadę jednego świadczenia, dla świadczeń z powszechnego ubezpieczenia społecznego, wprowadza art. 95 ust. 1 u.e.r. Natomiast art. 95 ust. 2 u.e.r. oraz art. 7 u.z.e.ż. rozciągają zastosowanie tej zasady także na zbieg prawa do świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (wynikających z u.e.r.) oraz z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego żołnierzy zawodowych (wynikających z u.z.e.ż.). Jednakże art. 95 ust. 2 u.e.r. określa również wyjątki od zasady jednego świadczenia. Po pierwsze, są to sytuacje wymienione w art. 96 u.e.r. Po drugie, po spełnieniu warunków ustawowych, możliwe jest kumulowanie emerytury wojskowej obliczonej według zasad określonych w art. 15a albo art. 18e u.z.e.ż. oraz świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zob. wyroki SN z: 24 maja 2012 r., sygn. akt II UK 261/11 i 8 maja 2012 r., sygn. akt II UK 237/11; M. Bartnicki, *Komentarz do art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Emerytury i renty*

z *FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, LEX/el. 2014, nr 172102; jest bezsporne, że skarżący nie spełnia przesłanek zastosowania drugiego wyjątku i nie powołuje się na tę regulację w skardze, stąd to odstępstwo od zasady jednego świadczenia nie będzie stanowiło przedmiotu dalszych rozważań Sejmu).

Sejm stoi na stanowisku, że skuteczne zakwestionowanie przepisów statuujących zasadę jednego świadczenia – art. 7 u.z.e.ż. oraz art. 95 ust. 1 u.e.r. – we wskazanym w skardze zakresie nie jest równoznaczne z uzyskaniem możliwości kumulatywnego pobierania świadczeń. Po derogacji normy wskazanej przez skarżącego, treść art. 96 u.e.r. oraz „odrębnych przepisów” określających prawo do pobierania świadczeń w razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury z prawem do świadczenia rentowego nie zmieni się. Zdaniem Sejmu, aby skarżący mógł pobierać łącznie w.r.i. oraz emeryturę częściową (na zasadach ustawowych, to jest w pełnej wysokości jedno, a w obniżonym wymiarze drugie świadczenie) konieczna jest zmiana regulacji określających wyjątki od zasady (rozszerzenie ich przedmiotowego zakresu). Natomiast wynikająca z ewentualnego wyroku sądu konstytucyjnego zmiana wywiedzionej z zakwestionowanych przepisów normy ustanawiającej ww. zasadę nie ukształtuje odmiennie sytuacji skarżącego; zarówno przed orzeczeniem, jaki i po orzeczeniu sądu konstytucyjnego art. 96 u.e.r. nie znajdzie zastosowania wobec W Ż , czyli w jego wypadku kumulatywne pobieranie świadczenia nadal nie będzie możliwe. Wątpliwości potęguje dwutorowy charakter wyводу skarżącego. Nierówność traktowania świadczeniobiorców wprowadzona rozstrzygnięciem parlamentu – art. 7 u.z.e.ż. oraz art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r. – stanowi fundament zarzutu niekonstytucyjności. Natomiast w dalszej części swojego pisma W Ż wyjaśnia, że istotą jego zaskarżenia jest zbyt wąskie określenie granic podmiotowych wyjątków od zasady jednego świadczenia (skarga, s. 9).

W związku z powyższym, Sejm przedstawia swoją wątpliwość, czy w takiej konfiguracji zaskarżenia po stronie skarżącego występuje interes realny i prawny, czyli czy sytuacja skarżącego została uzależniona od orzeczenia sądu konstytucyjnego co do zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów. W przypadku potwierdzenia wątpliwości Sejmu postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym należałoby umorzyć w zakresie badania zgodności art. 7 u.z.e.ż. oraz art. 95 ust. 1 u.e.r. (także związkowo) ze standardem konstytucyjnym.

Zdaniem Sejmu art. 95 ust. 2 u.e.r., który zarówno rozszerza stosowanie przedmiotowej zasady na zbieg świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, jak i wprowadza wyjątki od niej, mógłby stanowić przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Badaniu można poddać art. 95 ust. 2 u.e.r. (samodzielnie) w zakresie, w jakim zbyt wąsko określa odstępstwa od zasady jednego świadczenia, czyli wymieniając wyjątki od tej zasady, pomija zbieg w.r.i. oraz emerytury częściowej. Rozróżnienie pominięcia i zaniechania ustawodawczego oraz dopuszczalności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności tego pierwszego stanowiło przedmiot licznych wypowiedzi trybunalskich (zob. np. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). We wskazanym orzeczeniu sąd konstytucyjny wyjaśnił, że: „[...] linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem”. Sejm stoi na stanowisku, że na pytanie o tożsamość materialną ww. zakresu pominięcia oraz art. 95 ust. 2 u.e.r. należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Jednakże trzeba zauważyć, że skarżący przywołuje art. 95 ust. 2 u.e.r. wyłącznie związkowo, wskazując art. 7 u.z.e.ż. jako podstawowy przepis naruszający Konstytucję. Ponadto wyznaczony w *petitum* skargi zakres badania – „w zakresie, w jakim wykluczają jednoczesną wypłatę uprawnionemu wojskowej renty inwalidzkiej przyznanej z uwagi na wypadek mający związek ze służbą wojskową oraz emerytury częściowej” – ogranicza kontrolę wyłącznie do treści zasady (jej przedmiotowej szerokości), a nie liczby wyjątków od niej. Tym samym należy podtrzymać wątpliwości co do dopuszczalności przeprowadzenia badania także wobec związkowo ujętego art. 95 ust. 2 u.e.r. i określonego przez skarżącego zakresu kontroli.

Sejm poprzestaje jedynie na zasygnalizowaniu swoich wątpliwości, i w dalszej części pisma odniesie się *in merito* do zarzutów skarżącego dotyczących niekonstytucyjności art. 7 u.z.e.ż. w związku z art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Skarżący w *petitum* swojego pisma jako wzorce kontroli wskazał art. 32 (zasadę równości) w związku z art. 2 (zasadą sprawiedliwości społecznej) Konstytucji. Zdaniem Sejmu tak określone wzorce kontroli wymagają komentarza.

2. Zgodnie ze stałą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną samodzielne przywołanie zasady równości jako wzorca kontroli stanowi okoliczność prowadzącą do jego umorzenia (zob. np. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Artykuł 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej tylko wraz z zarzutem naruszenia innych, konkretnie wskazanych konstytucyjnych praw lub wolności.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także o możliwości przywołania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. W wyroku z 19 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) sąd konstytucyjny przypomniał, że: „[...] w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcem kontroli nie mogą być normy ogólne, określające zasady ustrojowe, ani normy adresowane do ustawodawcy (tak np. postanowienia z: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 85, czy 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zakres powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli jest w trybie skargi konstytucyjnej bardzo ograniczony. Może on być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (zob. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Możliwość uznania art. 2 Konstytucji za podstawę skargi konstytucyjnej trzeba traktować jako wyjątkową i subsydiarną, zachodzącą po pierwsze, w powyższej sytuacji (wywiedzenia zeń prawa lub wolności niewysłowionych wyraźnie w innych postanowieniach ustawy zasadniczej), po wtóre zaś, gdy skarżący odwołuje się do zasad wyrażonych w tym postanowieniu Konstytucji dla uzupełnienia lub

wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym postanowieniu konstytucyjnym (wówczas art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym; zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 165/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 175)”.

3. Przypomnieć należy, że wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej stanowić ma w niniejszej sprawie wzorzec uzupełniający, jednak nie jest dopuszczalne wskazanie art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego wzorca badania.

Analiza skargi konstytucyjnej – przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – prowadzi do wniosku, że skarżący podnosi w rzeczywistości zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, poprzez niesprawiedliwe, bo nierówne traktowanie świadczeniobiorców (zob. skarga, s. 7). Tak też odczytał treść skargi Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu z 31 maja 2016 r. o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu (sygn. akt Ts 44/16) stwierdził, że wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji: „Oceny tej nie zmienia niepowołanie w *petitum* skargi art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż z treści skargi konstytucyjnej wynika, że w przekonaniu skarżącego zakwestionowane przepisy naruszają prawo do równego dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego”. Sejm odniesie się zatem do tak ukształtowanej podstawy kontroli.

4. Wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, który formułuje zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Przyjmuje się powszechnie, że w ust. 1 art. 32 Konstytucji nastąpiło określenie ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; W. Borysiak, L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 831).

Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 12 lipca 2012 r. (sygn. akt P 24/10), podsumowując jednolitą linię orzecniczą, „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po

pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne” (zob. także: wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13). Odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest konstytucyjnie dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13). „Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

5. Naruszanym prawem podmiotowym miałyby być prawo do zabezpieczenia społecznego, uregulowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Posiada on następujące brzmienie: „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”.

Wskazany przepis ustanawia prawo do zabezpieczenia społecznego, które obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi będącemu w potrzebie. Podmiotem tego prawa jest obywatel polski, z kolei adresatem – władze publiczne. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając tym samym ustawodawcy szczegółowe uregulowanie jego zakresu i form (w tym kontekście regulacja ma znaczenie odsyłające; zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3 i 5; K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492-1493).

Omawiany przepis był już wielokrotnie przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) organ ten stwierdził, że: „[...] pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego [...]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak również, że określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa [...]”, jak również uznał, iż „[...] z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów [...]”. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być natomiast przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie (zob. wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Sąd konstytucyjny podkreślał ponadto wielokrotnie, iż ustawodawca musi uwzględniać nie tylko istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz także inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych czy równości (por. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; zob. także L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 6). Do uprawnień ustawodawcy, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie

takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Natomiast nie jest rolą Trybunału orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

6. Na treść wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, uczynionej przez skarżącego wzorcem kontroli, składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli oraz ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne, np. minimum bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Jak wskazano powyżej, zasada sprawiedliwości pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 158-159 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*).

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słuszných (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

IV. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy przedstawić rozwiązania legislacyjne przyjęte przez ustawodawcę w przypadku zbiegu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, czyli sytuacji, w której jedna osoba spełnia warunki do otrzymania więcej niż jednego ww. świadczenia. Zbieg może nastąpić w przypadku równoczesnego uzyskania prawa do wielu świadczeń przewidzianych w ramach jednego systemu zabezpieczenia społecznego (np. powszechnego ubezpieczenia społecznego) oraz świadczeń nabytych po spełnieniu warunków ich otrzymania określonych w różnych systemach zabezpieczenia społecznego, np. powszechnego ubezpieczenia społecznego oraz społecznego ubezpieczenia rolniczego albo zaopatrzenia społecznego.

Podstawowym rozwiązaniem, które przyjął ustawodawca, jest zasada jednego świadczenia albo inaczej niekumulacji; w razie ww. zbiegu organ rentowy wypłaca świadczenie wyższe albo wybrane przez zainteresowanego. Taka konstrukcja została przyjęta do rozstrzygnięcia kwestii: zbiegu świadczeń powstałych w ramach powszechnego albo rolniczego ubezpieczenia społecznego (art. 95 ust. 1 u.e.r.; art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.; dalej: u.u.s.r.), zbiegu świadczeń z powszechnego ubezpieczenia społecznego oraz ubezpieczenia społecznego rolniczego (art. 33 ust. 2 u.u.s.r.; zob. jednak wyjątek od tej zasady wskazany w art. 33 ust. 2a u.e.r.), a także zbiegu świadczeń z u.e.r. oraz praw do świadczeń z ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych (art. 7 u.z.e.ż.; art. 7 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 708; dalej: u.z.e.f.). Pewną modyfikację stanowi przypadek zbiegu prawa do sędziowskiego albo prokuratorskiego uposażenia w stanie spoczynku z prawem do świadczenia emerytalno-rentowego. Wówczas wypłacane jest jedynie uposażenie (art. 100 § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.; dalej: p.u.s.p.; art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze; Dz. U. poz. 177 ze zm.; dalej:

u.p.p.; zob. jednak art. 100 § 7 p.u.s.p., który ma zastosowanie do przypadków, gdy sędzia albo prokurator w stanie spoczynku byli zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy; wówczas możliwe jest kumulowanie świadczenia emerytalnego i uposażenia w stanie spoczynku, ale wyłącznie w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego/prokuratora w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy; zob. także art. 128 § 3 u.p.p., który w razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury albo renty wojskowej pozwala zastosować regułę ogólną).

Pierwszy przewidziany przez ustawodawcę wyjątek od zasady niekumulacji stanowi model pobierania więcej niż jednego świadczenia z ograniczeniami. W tej konstrukcji wypłaca się nabyte świadczenia w następujący sposób: jedno w pełnej wysokości, natomiast drugie w wysokości 50%. O tym, które świadczenie jest wypłacane w pełnej wysokości, a które w ograniczonym zakresie, decyduje świadczeniobiorca. Powyższy mechanizm został przyjęty w przypadku zbiegu prawa do emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego z prawem do renty: a) inwalidy wojennego i wojskowego (art. 54 u.z.i.w.); b) z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej pobytem w miejscach wskazanych w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1255 ze zm.; dalej: u.k.; zob. art. 12 ust. 2 pkt 1 u.k.). Istotne z punktu widzenia prowadzonej analizy jest ustalenie, że także zbieg prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego oraz do emerytury uzyskanej na podstawie odrębnych przepisów, czyli zarówno emerytur przewidzianych w systemach ubezpieczeniowych (u.e.r., u.u.s.r.), jak i w systemach zaopatrzeniowych (u.z.e.ż. i u.z.e.f.; zob. art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1242 ze zm.; dalej: u.s.w.p.), pozwalał zastosować konstrukcję wypłaty dwóch świadczeń w różnych wysokościach. Jednak wymienionego wyżej przepisu nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona osiąga przychód powodujący zawieszenie prawa do świadczeń lub zmniejszenie ich wysokości, określony w u.e.r., niezależnie od wysokości tego przychodu (art. 26 ust. 3 u.s.w.p.).

Zauważyć należy, że z dniem 8 stycznia 2009 r. uchylono przepis art. 33 ust. 3 u.u.s.r., zgodnie z którym w razie zbiegu prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z prawem do renty rolniczej, jeżeli całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym została spowodowana wypadkiem przy pracy rolniczej lub rolniczą chorobą zawodową, uprawnionemu wypłaca się wyższe świadczenie w całości i połowę drugiego świadczenia (zob. art. 33 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych; Dz. U. Nr 228, poz. 1507). Tym samym także w przypadku zbiegu ww. renty rolniczej oraz emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego zastosowanie znajdzie zasada ogólna, czyli tendencją jest ograniczanie wyjątków od zasady podstawowej, a nie ich rozszerzanie.

Drugim wyjątkiem od zasady jednego świadczenia jest mechanizm pobierania więcej niż jednego świadczenia bez ograniczeń (zasada kumulacji). Ma on zastosowanie w przypadku zbiegu emerytury rolniczej oraz emerytury w podstawowym wieku emerytalnym przyznanej osobie urodzonej po 31 grudnia 1948 r., czyli – co do zasady – świadczenia w systemie zdefiniowanego świadczenia (art. 33 ust. 2a u.u.s.r.; jednakże zbieg renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy albo rodzinnej z prawem do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia następuje w zgodzie z zasadą niekumulacji, zob. art. 33 ust. 2b u.u.s.r.). Zasada kumulacji bez ograniczeń znajduje zastosowanie również do świadczeń emerytalno-rentowych przewidzianych w u.e.r. oraz emerytury żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, w sytuacji gdy są oni uprawnieni do emerytury wojskowej albo policyjnej, lecz wynoszącej stosunkowo niski, wskazany w ustawie, procent podstawy jej wymiaru (zob. art. 15a i art. 18e u.z.e.ż. oraz art. 15a i art. 18e u.z.e.f.: 40% i 60%), czyli z zastosowaniem mechanizmu generującego nieznaczną kwotę świadczenia z systemu zaopatrzeniowego (art. 95 ust. 2 u.e.r.).

2. Poza sporem pozostaje konstytucyjne upoważnienie ustawodawcy do określenia mechanizmu rozwiązywania kwestii zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń, w tym przyjęcia zasady niekumulacji. Skarżący nie kwestionuje „zasady «jednego świadczenia» w ogólności, ale jej zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do zbiegu wojskowej renty inwalidzkiej z emeryturą [częściową – uwaga własna]” (skarga, s. 8-9). Aby rozwiązać powstały problem konstytucyjny, należy odpowiedzieć na pytanie, czy w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy mieści

się takie wyznaczenie granic oddziaływania zasady niekumulacji świadczeń, aby obejmowała ona także zbieg w.r.i. oraz emerytury (częściowej), lub – innymi słowy – czy ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do takiego określenia wyjątków od zasady jednego świadczenia, aby nie obejmowały one ww. zbiegu.

3. Analizę trzeba rozpocząć od wskazania konstytucyjnego upoważnienia do określenia formy i zakresu zabezpieczenia społecznego. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego wynika z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej (z dalszych rozważań trzeba wyłączyć prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy, wynikające z art. 67 ust. 2 ustawy zasadniczej, ze względu na stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej). Zgodnie z jego zdaniem pierwszym, 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. 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). 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 (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95, wciąż aktualne; zob. wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14). Niemniej jednak konstytucyjne unormowanie prawa do zabezpieczenia społecznego – stanowiący wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej – nie daje podstaw do wyprowadzenia uprawnienia do żądania konkretnej postaci świadczenia. Zdanie drugie art. 67 ust. 1 Konstytucji, odsyłając do ustawy, przyznaje prawodawcy daleko idącą swobodę kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych, w tym także prawa do renty i emerytury. Gwarancja konstytucyjna sprowadza się zatem zasadniczo do zakazu naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, które polega na zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb jednostki (minimum egzystencji;

zob. wyroki TK z: 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13 i powołane tam orzecznictwo).

Szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w określaniu formy i zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego związana jest z decyzją ustrojodawcy, aby odstąpić od szczegółowego określania treści praw socjalnych. Decyzja ta wynika z uwzględnienia ich natury, która sprowadza się do obowiązku świadczenia. Ustawodawca, przesądzając o formie i zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, musi 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, wraz z powołanym tam orzecznictwem). Ta znaczna swoboda regulacyjna parlamentu, do której jest on konstytucyjnie upoważniony, obejmuje także ustalanie zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego z powodu inwalidztwa, czyli konstytucyjnego prawa podmiotowego, na które powołuje się skarżący, jako że w.r.i. stanowi ustawową realizację tego uprawnienia. Do ustawodawcy należy w szczególności szczegółowe określenie ryzyka inwalidztwa, w tym rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie inwalidztwo zawodowe stanowi podstawę do nabycia praw do świadczeń rentowych (wyrok TK z 21 czerwca 2001 r., sygn. akt SK 6/01).

Uznać należy, że wybór metody wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych w przypadku ich zbiegu stanowi realizację konstytucyjnego nakazu określenia „zakresu i formy zabezpieczenia społecznego”. Ustalenie mechanizmu rozwiązywania ww. zbiegu stanowi materię, którą ustawodawca może w sposób swobodny uregulować (mieści się ona w ramach szerokiej swobody regulacyjnej ustawodawcy). W przypadku zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych dopuszczalne konstytucyjnie jest więc przyjęcie zasady jednego świadczenia, kumulacji ograniczonej, nieograniczonej albo innego mechanizmu, który pozwoli uprawnionemu otrzymać świadczenie zapewniające minimum egzystencji (nie naruszając istoty prawa do zabezpieczenia społecznego). Uwzględniając powyższe, należałoby dojść do wniosku, że przedmiot kontroli jest zgodny ze standardem

konstytucyjnym, gdyż pozwala na wypłatę wojskowemu renciście świadczenia wyższego albo przez niego wybranego.

4. Jak wyjaśniono powyżej, art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnił ustawodawcy swobodę w wyborze sposobu (metody) zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Może ono być zatem realizowane za pomocą trzech konstrukcji: 1) ubezpieczenia społecznego, 2) zaopatrzenia społecznego, 3) pomocy społecznej, przy czym w niniejszej sprawie istotne są dwie pierwsze metody (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13; por. też uzasadnienie orzeczenia TK z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92; oraz wypowiedzi doktryny – zob. zamiast wielu T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 38 i 40-41; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 30-31; L. Garlicki, komentarz do art. 67 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, pkt 10; K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492-1493).

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje przy tym konstytucyjnej dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej obywateli polegającego na stworzeniu wyodrębnionych systemów zabezpieczenia społecznego, w ramach których takie samo ryzyko socjalne, wskazane w art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej, będzie w inny sposób chronione (przesłanki nabycia, wymiar świadczenia). Zróżnicowanie może także polegać na doborze innej metody zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeniowa/zaopatrzeniowa). Odstępstwa od równego traktowania osób uprawnionych do prawa do zabezpieczenia społecznego (emerytów, rencistów) są motywowane względami aksjologicznymi i pragmatycznymi, stanowiąc element polityki państwa wobec zawodów i funkcji o szczególnym znaczeniu dla ochrony interesu publicznego (zob. wciąż aktualne orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97; wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06).

Podstawowym mechanizmem, który wybrał ustawodawca dla urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do

pracy ze względu na inwalidztwo, jest metoda ubezpieczenia społecznego (zob. art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczenia społecznego; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; dalej: u.s.u.s.). Przeprowadzając reformę systemu zabezpieczenia społecznego z 1998 r., ustawodawca nadał mu charakter powszechny (ustawą objęto nie tylko pracowników, lecz również osoby prowadzące działalność innego rodzaju niż na podstawie stosunku pracy). Dla żołnierzy zawodowych ustawodawca stworzył jednak zaopatrzeniowy system emerytalno-rentowy, choć w przypadku emerytur i rent od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. żołnierzy zawodowych objął system ubezpieczeniowy (art. 6 ust. 1 pkt 13 u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. – kiedy to nastąpiło ponowne włączenie żołnierzy zawodowych do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego). Niemniej, tymczasowe objęcie żołnierzy zawodowych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych nie dotyczyło ubezpieczenia wypadkowego, które zawsze miało zaopatrzeniowy charakter (zob. art. 12 ust. 2 u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r.).

Dla żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową ustawodawca, co do zasady, wybrał model ubezpieczeniowy; podlegają oni obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu (art. 6 ust. 1 pkt 11 u.s.u.s.). Nie są natomiast objęci obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym (art. 12 ust. 2 u.s.u.s.), lecz należą w tym zakresie do systemu zaopatrzenia inwalidów wojennych i wojskowych (art. 30 u.z.i.w.).

5. Co do zasady ubezpieczenie społeczne cechuje występowanie składki, wspólnego funduszu oznaczonego ryzyka, szkody i pokrycia szkody (świadczenia). Ubezpieczenie polega na rozłożeniu ciężaru szkody na wszystkich uczestniczących w tworzeniu wspólnego funduszu, który zabezpiecza pokrycie szkody opłacającemu składki. Cechą ubezpieczeń społecznych jest przymusowość, wzajemność i cel społeczny. Powszechne ubezpieczenie społeczne obejmuje ubezpieczenie wypadkowe (art. 1 u.s.u.s.). Do ubezpieczenia wypadkowego nie mają zastosowania reguły zbiegu tytułów ubezpieczenia, co oznacza, że nie ma żadnych zwolnień z obowiązku ubezpieczenia wypadkowego dla osób, które podlegają temu obowiązkowi z różnych tytułów (np. stosunku pracy oraz prowadzenia działalności pozarolniczej; zob. art. 12 oraz art. 9 ust. 1 *a contrario* u.s.u.s.). Składkę na

ubezpieczenie wypadkowe finansują albo płatnicy składek (np. pracodawcy dla pracowników), albo sami ubezpieczeni (osoby prowadzące działalność pozarolniczą; zob. art. 16 ust. 3, ust. 4 u.s.u.s.). Jednym ze świadczeń z tytułu wypadków przy pracy jest renta z tytułu niezdolności do pracy (art. 6 ust. 1 pkt 6 u.s.w.p.), która, w odróżnieniu od renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia rentowego, przysługuje niezależnie od długości okresu ubezpieczenia wypadkowego (bez okresu wyczekiwania). Warunkiem jej nabycia jest zajście wypadku (zadziałania przyczyny urazu w związku z wykonywaniem pracy) w czasie trwania ubezpieczenia. Jej wysokość jest zależna od długości i struktury stażu ubezpieczeniowego, a zatem im dłuższy okres ubezpieczenia posiada ubezpieczony oraz im większy w tym czasie jest udział okresów składkowych, tym wyższe świadczenie. Renta wymierzana jest w systemie zdefiniowanego świadczenia, czyli według ogólnej formuły składającej się z części stałej i indywidualnej, uwzględniając jako podstawę wymiaru faktyczne wynagrodzenie poszkodowanego. Świadczenie to nie może być niższe niż 80% podstawy wymiaru dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy (odpowiednio 60% dla osoby częściowo niezdolnej do pracy; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 414).

Świadczenia z wojskowego zaopatrzenia emerytalnego finansowane są z budżetu państwa (art. 43 ust. 3 u.z.e.ż.), a zatem nie jest konieczne obarczanie żołnierzy ciężarem na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. System zaopatrzenia wojskowego przewiduje: wojskową emeryturę, wojskową rentę inwalidzką, wojskową rentę rodzinną, dodatki do emerytury i renty, a także zasiłek pogrzebowy (art. 2 pkt 1 u.z.e.ż.). Inwalidztwo wojskowe polega na całkowitej niezdolności do służby wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu. Ustawodawca wyróżnił trzy rodzaje grup inwalidów wojskowych (czyli żołnierzy całkowicie niezdolnych do służby): całkowicie niezdolnych do pracy (I grupa), częściowo niezdolnych do pracy (II grupa) oraz zdolnych do pracy (III grupa). Inwalidztwo może pozostawać w związku ze służbą (jak w przypadku skarżącego), gdy jest następstwem wypadku związanego ze służbą (zob. art. 20 u.z.e.ż.). Wówczas wymiar renty ulega zwiększeniu o 10% podstawy wymiaru. Natomiast sama wysokość renty zależy od stopnia inwalidztwa i wynosi 80% (dla I grupy), 70% (II grupy) oraz 40% (III grupy) podstawy wymiaru (art. 22 u.z.e.ż.). Podstawę wymiaru stanowi uposażenie pobierane na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 5 u.z.e.ż.).

Żołnierzowi niezawodowemu, który stał się inwalidą wojskowym, przysługuje renta z tytułu niezdolności do pracy (art. 30-35 u.z.i.w.). Niezdolność do pracy może powstać w związku ze służbą wojskową i wówczas świadczenie to wynosi 100% dla I i II grupy, czyli osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz niezdolnych do samodzielnej egzystencji, a 75% podstawy wymiaru renty dla osób należących do III grupy, to jest częściowo niezdolnych do pracy (art. 36 u.z.i.w.). Podstawa wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy wynosi 2398,10 PLN (art. 11 u.z.i.w.). Świadczenia są wypłacane z budżetu państwa (art. 3 u.z.i.w.).

6. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, specyfika systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest determinowana szczególnym charakterem tej służby. Jej pełnienie zakłada m.in. ścisłą podległość służbową oraz dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, daleko idące ograniczenie możliwości zajmowania innych stanowisk i funkcji oraz uzyskiwania dodatkowych przychodów; zakłada posiadanie szczególnych predyspozycji psychofizycznych i wiąże się z podleganiem ryzyku bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia (specyfika statusu służbowego kategorii umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego; zob. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; a także wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02; 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05; 24 listopada 2015 r., sygn. akt K 18/14).

7. Skarżący wskazuje, że jego pozycja jako osoby pobierającej w.r.i. została ukształtowana w sposób mniej korzystny (jest objęty działaniem generalnej zasady niekumulacji) niż osób uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy oraz żołnierzy niezawodowych – inwalidów wojskowych.

W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć zarzut niekonstytucyjnego uregulowania pozycji prawnej żołnierzy zawodowych – rencistów w stosunku do osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym i odpowiedzieć na pytanie, czy uprawnieni do ww. świadczeń należą do grupy podmiotów podobnych. Cechą relewantną, w ocenie skarżącego, jest posiadanie uprawnień rentowych przyznanych z uwagi na niezdolność do pracy powstałą w związku z aktywnością zawodową.

Nie negując faktu, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania regulacji, aby gwarantowały obywatelom

prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, Sejm pragnie podkreślić, że realizacja prawa do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy może następować w różnych systemach zabezpieczenia społecznego, przy wykorzystaniu odmiennych modeli ochrony.

8. Należy zatem uwzględnić fakt, że porównywane podmioty uczestniczą w różnych systemach zabezpieczenia społecznego (należą do dwóch różnych systemów emerytalno-rentowych). W swoim orzecznictwie sąd konstytucyjny przyjmował, że: „[d]o najważniejszych odrębności systemu emerytalno-rentowego uregulowanego tą ustawą [u.z.e.ż. – uwaga własna] należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa” (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; zob. jednak wywód TK w sprawie o sygn. akt K 25/97, gdzie sąd konstytucyjny stwierdził, że: „[...] sposób finansowania świadczeń na wypadek niezdolności do pracy, starości lub śmierci jest sprawą wtórną”; zob. także przytoczone orzecznictwo w wyroku TK z 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11). Ponadto odmienności polegały na tym, że regulacje systemu zaopatrzenia emerytalnego (zasady przyznawania i ustalania wysokości świadczeń), w szczególności formuła emerytury wojskowej, są korzystniejsze dla żołnierzy zawodowych, lecz jest to wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie, o czym wyżej była już mowa (zob. pkt. IV.6 stanowiska; wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00 wraz z cytowanym tam orzecznictwem). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił dalej, że: „Odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń” (*ibidem*). Tym samym należy uznać, że samo zróżnicowanie systemu zabezpieczenia społecznego nie stanowi naruszenia standardu konstytucyjnego.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, w tym żołnierzy zawodowych, stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (zob. wyroki TK o sygn. akt: SK 14/00 i SK 82/06). Przynależność do systemu zaopatrzenia emerytalnego wojskowych pozwala uzyskać

na korzystniejszych warunkach prawo do emerytury (zob. warunki przyznania świadczenia: art. 12, art. 15 u.z.e.ż. oraz – mimo zaostżenia rygorów – art. 18b u.z.e.ż., a także ustalania podstawy wymiaru: art. 5 i art. 14 u.z.e.ż.). W systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych korzystniej ukształtowane zostały również warunki nabycia uprawnień rentowych, gdyż możliwe jest ich nabycie pomimo zachowania zdolności – pełnej lub ograniczonej – do pracy poza służbą, wyłącznie z tytułu utraty zdolności do służby (zob. art. 19 u.z.e.ż.), oraz podstawa jej wymiaru (art. 5 u.z.e.ż.). Wskazać należy, że przeciętna wojskowa renta inwalidzka w 2014 r. wynosiła 3 106,55 PLN (*Emerytury i renty w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, publikacja dostępna na <http://www.stat.gov.pl/intranet.sejm.gov.pl/dfs/AppData/Local/Temp/notes75F072/>), a wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej skutkami wypadku przy pracy z ubezpieczenia wypadkowego w 2014 r. to 2 288,65 PLN (*Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, IV kwartał/Okres I-XII 2014 r.*; <http://www.zus.pl/documents/10182/167627/biul0414.pdf/b2401b7b-8ef4-41c8-9887-f75a9e4f92d1>). Zdaniem Sejmu, w świetle tych ustaleń, o niekonstytucyjności przedmiotu kontroli nie może rozstrzygać wyłącznie fakt, że jeden mechanizm ustawowy, wybrany przez skarżącego z całego systemu zabezpieczenia społecznego, a mianowicie model rozstrzygania zbiegu świadczeń, jest korzystniejszy dla osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym.

9. Warto także przytoczyć ustalenia wyroku trybunalskiego w sprawie o sygn. akt SK 82/06, w której ówczesny skarżący, uprawniony do emerytury wojskowej, kwestionował niemożliwość uzyskania świadczenia emerytalnego z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w pełnym zakresie, wraz z ustaleniem dla niego kapitału początkowego. Sąd konstytucyjny, porównując sytuację prawną beneficjentów obu ww. systemów, wyjaśnił, że: „Osoby, które są pracownikami «cywilnymi», i osoby, które pracowały na podstawie umowy o pracę, a wcześniej były żołnierzami zawodowymi, nie należą do tej samej grupy podmiotów. Nie mają wspólnej cechy relewantnej, a więc nie można analizować ich sytuacji jako podobnej pod kątem zasady równości. Przede wszystkim podmioty te podlegają odrębnym reżimom zabezpieczenia społecznego. W tych systemach w różny sposób dochodzi do ustalenia prawa do emerytury”. W świetle powyższych ustaleń,

wypowiedź sądu konstytucyjnego o niemożności porównywania sytuacji beneficjentów obu systemów – powszechnego ubezpieczenia społecznego oraz zabezpieczenia emerytalnego wojskowych – należy uznać za adekwatną także do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

10. Trzeba także dodać, że sąd konstytucyjny badał regulację określającą zasadę jednego świadczenia dla zbiegu praw z powszechnego i rolniczego ubezpieczenia społecznego (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08). W ówczesnym postępowaniu wnioskodawca postawił tezę, że wobec uprawnionego do dwóch świadczeń: emerytury lub renty inwalidzkiej z ubezpieczenia rolniczego oraz emerytury z FUS zasada wyboru jednego tylko świadczenia nie powinna mieć zastosowania. Odnosząc się do zarzutu, sąd konstytucyjny wskazał, że z Konstytucji nie wynika prawo do dwóch świadczeń społecznych. „Zasadą obowiązującą w systemie ubezpieczeń społecznych jest prawo uprawnionego do wyboru jednego świadczenia z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Zasadę tę ustanowił ustawodawca, do którego należy stanowienie prawa, odpowiadające założonym celom politycznym i gospodarczym poprzez przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – najlepiej będą służyły realizacji tych celów. Nie można zapominać, że zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych, a ubezpieczony musi liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje ekonomiczne granice” (*ibidem*). Sąd konstytucyjny wyjaśnił dalej, że: „skoro ustawodawca uznał, że system finansowy państwa nie jest w stanie zapewnić uprawnionym podmiotom dwóch świadczeń emerytalnych jednocześnie i przyjął, że takie podmioty mogą korzystać ze świadczenia tylko w ramach jednego ubezpieczenia społecznego, czego przyczyną bez wątpienia jest zapewnienie płynności finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych, to wybranie przez rolnika emerytury z systemu powszechnego, ze zrozumiałych powodów, powoduje cofnięcie przyznanej mu renty lub emerytury z ubezpieczenia rolniczego. Należy uznać, że mieści się to w zakresie swobody działania ustawodawcy”. Oceniając naruszenie art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że wprowadzenie odrębnych systemów emerytalno-rentowych powoduje, iż status podmiotów należących do różnych systemów nie może być porównywany. Ostatecznie orzekł, że badany wówczas przepis jest zgodny z zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej.

Ponadto w wyroku z 13 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 37/06) Trybunał Konstytucyjny uznał, że odrębność systemów ubezpieczeniowych jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą ograniczenia w zakresie doliczania okresu ubezpieczenia z jednego systemu do drugiego. Czym innym jest możliwość doliczenia pewnych okresów pracy istotnych prawnie w obu systemach, w celu uzyskania prawa do emerytury, co stanowi realizację wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego, a czym innym jest zbieg uprawnień do pobierania świadczeń wynikających z różnego rodzaju ubezpieczeń (wówczas rolniczego i powszechnego). Niekwestionowaną bowiem zasadą systemu zabezpieczenia społecznego jest prawo uprawnionego do wyboru jednego ze świadczeń, z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

Zdaniem Sejmu, powyższe ustalenia – brak gwarancji konstytucyjnych dla uzyskania więcej niż jednego prawa społecznego oraz dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które przynależą do różnych systemów emerytalno-rentowych – są adekwatne także w niniejszej sprawie.

11. Trzeba podkreślić, że zgodnie z orzecnictwem trybunalskim, stworzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Zgodne z tymi wartościami, w tym z zasadą równości, będzie zatem ukształtowanie w sposób podobny statusu beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego. Likwidacja albo ograniczanie (w tym podmiotowe) odrębności i szczególnych uprawnień („przywilejów”) emerytalno-rentowych, stanowić będzie realizację konstytucyjnej zasady równości. Przyznając niektórym grupom prawo do ograniczonego kumulatywnego pobierania świadczeń, w przypadku ich zbiegu, ustawodawca łagodzi sytuację, w której ubezpieczony traci zdolności do dalszego zarobkowania.

Wobec powyższego należy odwrócić argumentację skarżącego. Właśnie rozszerzenie wyjątku, o co zabiega inicjator postępowania, i odstąpienie od zasady jednego świadczenia będzie naruszeniem zasady równości w odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych. Im szersza będzie więc grupa objęta wyjątkiem od zasady, tym w mniejszym zakresie będzie przestrzegana konstytucyjna zasada

równości, nastąpi pogłębienie nierówności (rozszerzenie jej zakresu) w stosunku do pozostałych świadczeniobiorców.

Tak też odstępstwo od zasady niekumulacji, do którego uprawnione są osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego, postrzega sąd konstytucyjny. W wyroku z 12 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 38/05) wyjaśnił on, że sytuacja prawna uprawnionych do renty z ustawy wypadkowej, w tym regulacja zbiegu świadczeń (zasada kumulacji), była korzystniejsza niż innych osób oraz stanowiła „przywilej”. Zniesienie go (wówczas wyłącznie nieograniczonej możliwości zarobkowania) nie może być oceniane w kategoriach naruszenia zasady równości. Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm stoi na stanowisku, że rozszerzenie „przywileju” również nie mieści się w standardzie konstytucyjnym.

12. W wyroku z 21 czerwca 2001 r. (sygn. akt SK 6/01) sąd konstytucyjny, badając przepisy określające zasady przyznawania świadczeń rentowych osobom prowadzącym działalność gospodarczą, gdzie porównywaną grupą byli pracownicy, wyjaśnił, że podmioty te nie posiadają wspólnej cechy istotnej, która uzasadniłaby przyznanie identycznych uprawnień na wypadek inwalidztwa. Ryzyko ubezpieczeniowe musi być rozpatrywane w kontekście specyficznych warunków danej działalności zawodowej, a także w kontekście całokształtu przepisów regulujących prawa i obowiązki osób ubezpieczonych. „Wobec zróżnicowania warunków działalności zawodowej oraz zakresu ciężarów związanych z finansowaniem ubezpieczeń społecznych sam fakt inwalidztwa nie stanowił wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej jednakowe uprawnienia rentowe na gruncie ustawodawstwa obowiązującego przed 1 września 1997 r.”.

13. Ocenę zarzutu naruszenia zasady równości poprzez odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych i ubezpieczonych przeprowadził także Sąd Apelacyjny w Krakowie (zob. wyrok z 13 lipca 2016 r., sygn. akt III AUa 1254/15). Wyjaśnił, że: „[...] nie ma racji autor apelacji zarzucając naruszenie zasady równości wobec prawa. Przepis art. 95 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych był oceniany przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości i w konsekwencji Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. I UK 390/11 (OSNP 2013/9-10/114) wyraził pogląd, że zasada wypłacania tylko jednego świadczenia z ubezpieczenia

społecznego stanowi wyraz obowiązującej w prawie ubezpieczeń społecznych zasady solidarności ryzyka i nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości z art. 32 Konstytucji RP. Ponadto, powołując się na zasadę równego traktowania obywateli, apelujący zdaje się zapominać, że wojskowa renta inwalidzka nie jest świadczeniem przysługującym z ubezpieczenia społecznego, ale świadczeniem o charakterze zaopatrzeniowym przysługującym z budżetu Skarbu Państwa i w istocie stanowi pewnego rodzaju uprzywilejowanie w tym sensie, że wnioskodawca nabył prawo do renty wojskowej pomimo tego, że od jego uposażenia nie odprowadzono składek na fundusz emerytalny, finansujący wypłatę tego świadczenia. Swoiste uprzywilejowanie skarżącego przejawiało się także w tym, że pobierając świadczenie wojskowe mógł osiągać dodatkowe przychody z tytułu wykonywania pracy zarobkowej, co w przypadku osób pobierających świadczenia z ubezpieczenia społecznego doznaje pewnych ograniczeń”. Sejm podziela pogląd sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w tej sprawie.

14. Mając powyższe na uwadze, trzeba uznać, że osoby uprawnione do w.r.i. oraz renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego nie stanowią podmiotów podobnych.

15. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjnego, bo nierównego traktowania żołnierzy zawodowych i żołnierzy niezawodowych, uprawnionych do renty inwalidzkiej z tytułu niezdolności do pracy, Sejm, także w tym przypadku, stoi na stanowisku, że ww. osoby nie stanowią podmiotów podobnych. Cechą różnicującą jest pozostawanie w służbie i przynależność do zamkniętego, obejmującego wszystkie chronione ryzyka socjalne, systemu wojskowego zabezpieczenia emerytalnego, korzystniejszego niż powszechny system ubezpieczenia społecznego, do którego żołnierze niezawodowi przynależą i w ramach którego są chronieni z tytułu innych ryzyk niż niezdolność do pracy z powodu wypadku przy pracy.

16. Przechodząc do analizy kwestii zgodności przedmiotu kontroli z zasadą sprawiedliwości społecznej, przyjąć trzeba za sądem konstytucyjnym, że: „[...] na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo [...] oraz szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad

szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 konstytucji, należy w szczególności zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyraża zasada równości, która jednocześnie wskazuje w sposób bardziej precyzyjny i szczegółowy kryteria sprawiedliwego różnicowania jednostek”. Co więcej, stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych wypadkach, w których naruszenie tej zasady „ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00).

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący zarzuca naruszenie zasady sprawiedliwości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a więc przez naruszenie zasady równości. Skarżący nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazuje na naruszenie innych zasad szczegółowych, składających się na treść zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej, lecz przyjęć należy, że także w tym przypadku standard konstytucyjny nie został naruszony (zob. rozstrzygnięcie TK w podobnych okolicznościach – wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

17. Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, trzeba stwierdzić, że art. 7 u.z.e.ż. w związku z art. 95 ust. 1 i ust. 2 u.e.r. w zakresie, w jakim wyklucza jednoczesną wypłatę uprawnionemu wojskowej renty inwalidzkiej przyznanej z uwagi na wypadek mający związek ze służbą wojskową oraz emerytury częściowej, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński