RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Adam Bodnar

Warszawa, 19|10|2020

VII.7202.11.2020.MM

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt SK 86/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 września 2020 r. (nr pisma: VII.7202.11.2020.MM), w którym Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie o sygn. SK 86/20, przedstawiam uzasadnienie stanowiska RPO.

1. Przedmiot kontroli

Zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1220 ze zm., dalej jako: rozporządzenie z 30 kwietnia 2004 r.) w przypadku, gdy uprawniony do renty strukturalnej w trakcie jej pobierania nabędzie prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników, rentę strukturalną zmniejsza się o kwotę tej emerytury. Zgodnie zaś z § 17 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. kierownik biura powiatowego Agencji wydaje decyzje administracyjne w sprawach przyznania, zawieszania i zmniejszania rent strukturalnych.

Przepisy te stały się podstawą wydania wobec obywatela wnoszącego skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie decyzji obniżającej wysokość przyznanej wcześniej i wypłaconej renty strukturalnej. Decyzja ta została utrzymana w mocy zarówno przez organ odwoławczy, jak i sądy administracyjne obu instancji.

Renta strukturalna została przyznana Skarżącemu decyzją Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w P z dnia sierpnia 2006 r. (Nr). W chwili przyznania tego świadczenia Skarżący nie posiadał uprawnień emerytalnych. W kolejnych latach organ wydawał decyzje zmieniające wysokość należnej renty strukturalnej z uwagi na zmiany wysokości kwoty najniższej emerytury z ubezpieczenia społecznego stanowiącej podstawę obliczania renty strukturalnej.

W dniu sierpnia 2009 r. ZUS wydał decyzję o przyznaniu Skarżącemu uprawnienia do pobierania świadczenia emerytalnego. We wrześniu 2009 r. Skarżący złożył wniosek o zawieszenie wypłacania emerytury. Jego intencją było zachowanie uprawnienia do renty strukturalnej w niezmienionej wysokości przy jednoczesnym potwierdzeniu uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego. W kolejnych latach Skarżący pobierał w dalszym ciągu wyłącznie świadczenia z tytułu przyznanej mu renty strukturalnej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2015 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. z 2015 r., poz. 333; dalej jako: rozporządzenie z 27 lutego 2015 r.) wprowadzono, w odniesieniu do osób pobierających rentę strukturalną, obowiązek złożenia do właściwego organu rentowego wniosku o ustalenie prawa do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub ubezpieczenia społecznego. Wskazano, że wypełnienie wyżej wymienionego obowiązku należy udokumentować potwierdzeniem złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury ustawowej nie później niż w terminie 30 dni od daty osiągnięcia wieku. emerytalnego. W przypadku osób pobierających rentę strukturalną, którzy osiągnęli wiek emerytalny przed wejściem lub w dniu wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, termin dostarczenia potwierdzenia ustalono na 30 dni od daty otrzymania stosownego zawiadomienia. Z uzasadnienia projektu rozporządzenia z dnia 27 lutego 2015 r. wynika, że celem nowelizacji było doprecyzowanie przepisów w związku z brakiem rozwiązań mających na

celu zobowiązanie beneficjentów rent strukturalnych do przechodzenia na emeryturę ustawową po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Wskazano, że Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) i Komisja Europejska (KE) stwierdziły, że władze polskie nie wprowadziły systemu pozwalającego monitorować, czy beneficjenci, którzy osiągnęli ustawowy wiek emerytalny są w dalszym ciągu uprawnieni do otrzymywania renty strukturalnej w pełnej wysokości. Podkreślono, że Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 określono, że wypłaty renty strukturalnej powinny zostać pomniejszone o wysokość kwoty emerytury ustawowej po osiągnięciu przez beneficjenta wieku emerytalnego, niezależnie od tego, czy uprawniony do świadczenia złożył wniosek o emeryturę i czy emerytury są wypłacane. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia wskazano ponadto, że zarówno ETO, jak i KE, twierdzą, że beneficjenci, w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego powinni być zobowiązani do złożenia wniosku o przyznanie emerytury krajowej. **Jednakże polskie przepisy dotyczące przyznawania rent strukturalnych z udziałem środków Unii Europejskiej nie regulują tej kwestii.**

Z powyższego wynika, że prawodawca był świadom, że przed wejściem w życie rozporządzenia z 27 lutego 2015 r. beneficjenci nie byli zobowiązani do pobierania krajowej emerytury w miejsce ustalonej wcześniej renty strukturalnej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Należy zwrócić uwagę, że użyte w przepisach rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. sformułowanie „nabycie prawa do emerytury" odsyła do instytucji prawa ubezpieczeń społecznych. W prawie tym ustalone jest rozróżnienie nabycia prawa, które niewątpliwie następuje *ex lege* z chwilą spełnienia warunków ustawowych (art. 100 ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*; Dz. U. z 2020 r., poz. 53), za wolą lub choćby wiedzą uprawnionego, od pojęcia przejścia na emeryturę, wyrażającego wolę osoby uprawnionej do realizacji nabytego prawa. Wynika stąd, że z przejściem na emeryturę nie można utożsamiać istnienia prawa do świadczeń wynikającego ze spełnieniem warunków nabycia tego prawa *in abstracto*. Przejście (odejście) na emeryturę to zastąpienie wynagrodzenia świadczeniem z ubezpieczenia emerytalnego po ustaleniu prawa do jego wypłaty (por. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1989 r., III UZP 11/89, OSNCP 1990 nr 6, poz. 72 i wcześniejszą uchwałę z dnia 10 sierpnia 1988 r. III UZP 22/88, OSNCP 1989 nr 12, poz. 194). Pogląd ten zachował aktualność, a jego przyjęcie oznacza, że ustalenie prawa do

świadczenia przez stwierdzenie spełnienia jego warunków nie odpowiada przejściu na emeryturę. Spełnienie warunków do pobierania świadczenia nie może nastąpić, jeśli nie zostanie złożony przez osobę zainteresowaną stosowny wniosek, a chwila realizacji powstałego uprawnienia zależy wyłącznie od woli ubezpieczonego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014 nr 5, poz. 50 oraz z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 136). Poza oceną na gruncie niniejszej sprawie pozostaje to, że wskazany obowiązek powinien zostać uregulowany na poziomie ustawowym, a nie w rozporządzeniu.

Po wejściu w życie rozporządzenia z 27 lutego 2015 r. Skarżący złożył do ZUS wniosek o odwieszenie oraz o ponowne przeliczenie należnej emerytury. W związku z powzięciem informacji o nabyciu uprawnień emerytalnych przez Skarżącego w 2009 r., Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P wydał decyzję z dnia listopada 2015 r. nr o zmianie wysokości renty strukturalnej, w której zmniejszył wysokość renty przyznaje Skarżącemu na lata 2009-2015. W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, że zwrócił uwagę na zgłoszoną argumentację Strony dotyczącą pobierania w dobrej wierze wyłącznie renty strukturalnej we wskazanym okresie, „jednakże biorąc pod wzgląd jednoznaczne brzmienie przepisów normujących zasady zmniejszania rent strukturalnych zapisanych w § 14 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. podstawy do dokonania korekty świadczenia w przypadku ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego są niezaprzeczalne". Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w P z dnia marca 2016 r. nr . W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy, wskazał, że w § 14 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. uregulowano „kwestię zbiegu uprawnienia do renty strukturalnej oraz prawa do emerytury w ten sposób, że kwota wypłacanej renty strukturalnej pomniejszana jest o kwotę ustalonej emerytury. Istotne jest przy tym, że prawodawca na gruncie tego przepisu pomniejszenie renty strukturalnej wiąże z ustaleniem samego prawa do emerytury w określonej wysokości, nie zaś z faktycznym otrzymywaniem świadczenia emerytalnego (vide: III SA/Gl 999/11 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2012 r.) Przepis nie uzależnia zmniejszenia renty strukturalnej od faktu pobierania emerytury, a wyłącznie od nabycia do niej prawa. W świetle tak skonstruowanych przepisów, okoliczność czy Odwołujący w momencie przyznania mu prawa do emerytury nie z własnej winy nie poinformował organu o nabyciu

tego prawa nie ma znaczenia, albowiem przepisy nie uzależniają pomniejszenia renty strukturalnej od dobrej czy złej wiary beneficjenta a jedynie od nabycia tego prawa".

Takie rozumienie przepisu wskazanego w niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli zostało również podtrzymane przez sądy administracyjne. Wyrokiem z dnia listopada 2016 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w P oddalił skargę w omawianej sprawie. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia czerwca 2019 r. (sygn. akt). NSA nie zgodził się z poglądem, że wskazane wyżej rozumienie § 14 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. jest niezgodne z art. 12 Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. *w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia* (dalej jako: rozporządzenie 1257/1999) i stoi w sprzeczności z celem wprowadzenia instytucji renty strukturalnej. W uzasadnieniu wskazanego wyroku NSA podniósł, że „skarżący kasacyjnie z wyrażenia "osoba (...) otrzymuje od Państwa członkowskiego normalną emeryturę" pomijając cele i wymagania ustanowione w rozporządzeniu 1257/1999, wywodzi, iż rolnik ma prawo do renty strukturalnej dopóki nie zostanie mu faktycznie wypłacona emerytura. Tak bowiem w ocenie Skarżącego należy rozumieć otrzymanie emerytury. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładnia celowościowa, jak i systemowa powyższych przepisów prowadzi do wniosków odmiennych. Zwrócić bowiem należy uwagę, że wyrażenie "otrzymuje od Państwa członkowskiego" charakteryzuje się dużą dozą ogólności i należy je rozumieć szeroko w świetle przepisów prawa UE, jak i prawa krajowego regulujących zasady otrzymywania określonych świadczeń emerytalnych. Z przepisów rozporządzenia 1257/1999 wynika, że nakładają one na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia w prawie krajowym takich regulacji, aby każdy, kto chce przekazać gospodarstwo młodszemu rolnikowi, jeszcze przed uzyskaniem wieku emerytalnego, z uwagi na wynikający z rozporządzenia unijnego jedynie okresowy charakter rent strukturalnych, miał możliwość nabycia prawa do emerytury, gdy osiągnie przewidziany w prawie krajowym wiek. Zwrócić też należy uwagę, że rozporządzenie 1257/1999 w przepisach art. 10 - 12, określających warunki przyznania renty strukturalnej (wcześniejszej emerytury), wprost wskazuje na nieosiągnięcie wieku emerytalnego przez rolnika, z którym wiąże nabycie prawa do renty strukturalnej, a nie z faktycznym pobieraniem czy też nie, normalnej emerytury. Jednym z celów wymienionych w art. 10 - 12 rozporządzenia 1257/1999 jest, aby renta strukturalna była

realnym zabezpieczeniem finansowym dla danej osoby, poprzez otrzymanie konkretnego przychodu, w określonym czasie, mimo, że takiego sformułowania w rozporządzeniu unijnym nie użyto. Spełnienie warunków wskazanych w powyższych przepisach unijnych powoduje, że zainteresowany rolnik nabywa prawo do wcześniejszej emerytury (renty strukturalnej) do czasu nabycia prawa do emerytury krajowej. Nie ma jednak takiego obowiązku aby z niego korzystać.

Emerytura we wszystkich ustawodawstwach państw członkowskich Unii Europejskiej łączy się z osiągnięciem określonego wieku, w Polsce również. Nabycie prawa do emerytury następuje z mocy prawa. Nikt natomiast nie ma obowiązku pobierania emerytury. Z tych względów zwrot "otrzymuje od państwa członkowskiego" należy rozumieć jako zapewnienie możliwości rolnikom przekazującym gospodarstwa i korzystającym czasowo z renty strukturalnej, otrzymanie świadczeń emerytalnych, po osiągnięciu określonego wieku, czyli nabycia prawa do emerytury." Pogląd, zgodnie z którym na gruncie § 14 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. zmniejszenie renty strukturalnej wiąże jedynie z nabyciem prawa do emerytury, nie zaś z faktycznym otrzymywaniem (pobieraniem) świadczeń emerytalnych jest utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ke 25/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Bk 771/17; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 218/16).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Rzecznika Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie powinien dokonać oceny konstytucyjności § 14 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2004 r. w zakresie, w jakim przepisy te dopuszczają możliwość obniżenia wysokości przyznanej renty strukturalnej podmiotom nie pobierającym świadczeń emerytalnych z uwagi na brak obowiązku prawnego w tym zakresie.

2. Wzorzec kontroli

Jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie Skarżący konstytucyjnie wskazał art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że Rzecznik Praw

Obywatelskich może doprecyzować wzorce kontroli, jeżeli zgłasza udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej z uwagi na fakt, że ogólny interes związany z postępowaniem w przedmiocie skargi konstytucyjnej nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego (por. S. Trociuk [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz*, Sopot 2007, art. 16.; wyrok TK z dnia 16 lipca 2007r., sygn. akt SK 61/06, OTK z 2007 r. Nr 7/A, poz. 77). Mając to na uwadze i uznając, że istota naruszenia praw i wolności przez wskazane jako przedmiot kontroli przepisy sprowadza się do naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez beneficjentów, którzy przed rokiem 2015 kształtowali swoją sytuację majątkową w ten sposób, iż zrzekali się pobierania świadczeń emerytalnych na rzecz renty strukturalnej, Rzecznik wskazał jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niewątpliwie pozbawienie przyznanych wcześniej prawomocną decyzją świadczeń należy rozpatrywać z punktu widzenia konstytucyjnego prawa własności. Tym bardziej, że zgodnie z rozporządzeniem 1999/1257 uprawnienie do renty strukturalnej jest związane m.in. z przekazaniem gospodarstwa rolnego.

W doktrynie wskazuje się, że wynikające z treści art. 64 Konstytucji RP „prawo do własności" stanowi określenie wolności majątkowej w zakresie zarówno możności nabywania (apropriacji, stania się podmiotem) praw majątkowych, jak i zachowania oraz dysponowania prawami nabytymi [zob. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, s. 31; A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 96]. Przepis ten stanowi rozwinięcie ogólnej zasady ochrony szeroko rozumianej własności wyrażonej w art. 21 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że relacja art. 64 (uzupełnionego o gwarancje ochrony prawa własności wobec poziomu ochrony innych praw majątkowych) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się. Nie da się jednak nie zauważyć, że art. 64 Konstytucji RP

należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Gwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności i określające środki ochrony tego prawa (por. wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 114; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2). Należy pamiętać, że ingerencje w prawo własności są dopuszczalne, jednak mogą być dokonywane wyłącznie w ustawie i muszą spełniać ogólne wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz kryteria wskazane w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „w kwestii dopuszczalności takich lub podobnych ingerencji, czyli "granic ograniczeń" wolności majątkowej, zastosowanie ma ogólna zasada proporcjonalności, a oprócz niej takie standardy konstytucyjne jak zasada równości, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wymóg wyraźnych podstaw ustawowych, legalność i rzetelność procedur ingerencji, prawo zainteresowanego do sądu itd".

W doktrynie wskazuje się, że jednym z elementów zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 Konstytucji RP jest gwarancja trwałości praw majątkowych, z której wynika zakaz bezprawnej ingerencji w sferę indywidualnego statusu prawnego ze strony państwa (organów władzy publicznej) i podmiotów prywatnych (uczestników obrotu prawnego). Ochrona w tym aspekcie służy utrzymaniu skonkretyzowanego indywidualnego statusu prawnego (praw "nabytych", iura quesita), indywidualnie przyznanych praw i uprawnień o charakterze majątkowym (o określonej wartości majątkowej), zachowaniu tzw. stosunku przyporządkowania i substancji własności, którą tworzy prywatna korzyść (zob. K. Zaradkiewicz, *Art. 21 [Zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że art. 21 Konstytucji RP „gwarantuje i zabezpiecza konkretny stan majątkowy obywateli. (...) Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, wynikają określone obowiązki ustawodawcy zwykłego. Chodzi przede wszystkim

o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135).

Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę na związek ochrony praw nabytych wynikającej z zasady demokratycznego państwa drugiego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP z ochroną prawa własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK 2000 Nr 7 poz.256; wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 114). Również w doktrynie wskazuje się, że „wzmocnieniem czy też dopełnieniem zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji jest jej art. 64 ust. 2, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ochrona praw majątkowych, równa dla wszystkich, wyrażona w tym przepisie, ma szczególne znaczenie dla przyjętego modelu społecznego i gospodarczego, wręcz jest niezbędna dla jego funkcjonowania. Nie jest to jednak samoistna podstawa do wywiedzenia zasady ochrony praw nabytych bezpośrednio z art. 2 Konstytucji RP zamiast z zasady państwa prawnego czy równolegle do niej. Należy odczytywać tę zasadę w odniesieniu do praw majątkowych łącznie z art. 2 i 64 ustawy zasadniczej" (M. Pszczyński, *Zasada ochrony praw nabytych* [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, H. Zięba-Załucka, Warszawa 2012).

Zasada ochrony praw nabytych jest jednym z podstawowych elementów wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK-A 2002, nr 7 poz. 97). W doktrynie wskazuje się, że z zasady zaufania wynika zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli. Wskazuje się, że zasada zaufania (lojalności) odnosi się nie tylko do trybu i formy stanowionego prawa. Cały proces stosowania prawa, począwszy od wykładni,

powinien odbywać się w zgodności z tą zasadą (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, Art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że „pewność prawa oznacza taki zespół "cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych" (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK 2000/5/138; wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16 OTK-A 2018/28).

3. Zarzut niekonstytucyjności

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawienie, w oparciu o przepis rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do pobierania renty strukturalnej przyznanych im świadczeń w sytuacji, gdy nie pobierają one świadczeń emerytalnych z uwagi na brak takiego obowiązku stanowi naruszającą zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ingerencję w konstytucyjne prawo własności.

Na fakt, że kwestia pomniejszania przyznanej już renty strukturalnej z uwagi na uzyskanie uprawnień emerytalnych powinna być oceniana z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwrócono już w uwagę w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 27 litego 2015 r. Słusznie projektodawca wskazywał wówczas, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, a zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczenie praw nabytych. Dopuszczalne jest natomiast ich uszczuplanie w szczególnych okolicznościach, gdy jest to uzasadnione z uwagi na wartości konstytucyjne lub okoliczności gospodarczo-społeczne. Za

takie okoliczności niewątpliwie należy uznać zobowiązania ze strony organów unijnych dotyczące doprecyzowania zasad wypłacania rent strukturalnych. Wątpliwości Rzecznika nie budzi zgodność z zasadą zaufania zmian wprowadzonych przez rozporządzenie z 27 lutego 2015 r. polegających na zobowiązaniu podmiotów uprawnionych do rent strukturalnych do pobierania świadczeń emerytalnych po uzyskaniu do nich prawa. Przepisy te zapewniają bowiem bezpieczeństwo prawne jednostce, która nie zostaje pozbawiona środków finansowych.

Odmiennie należy natomiast ocenić pozbawienie prawa do renty strukturalnej podmiotów niepobierających przysługującej im emerytury w okresie poprzedzającym doprecyzowanie przepisów dotyczących obowiązku pobierania należnych świadczeń emerytalnych w miejsce należnej wcześniej renty strukturalnej i wydawanie decyzji o zmniejszeniu rent strukturalnych w oparciu o § 14 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2004 r. Za uprawnione należy bowiem uznać działanie beneficjentów, którzy w zaufaniu do obowiązujących przepisów dokonywali wyboru polegającego na dalszym pobieraniu renty strukturalnej zamiast emerytury. Zobowiązanie takich podmiotów do zwrotu otrzymanych świadczeń stanowi *de facto* nieprzewidywalną dla ich ingerencję w ich prawa majątkowe, która może czynić wręcz niemożliwym swobodne kształtowanie stosunków życiowych przez te podmioty. Należy bowiem pamiętać, że celem stojącym za instytucją renty strukturalnej było zmotywowanie rolników zbliżających się do wieku emerytalnego do zaprzestania dotychczasowej działalności. Pozbawienie ich faktycznej wypłaty świadczeń w sytuacji wcześniejszego zaprzestania działalności zarobkowej należy więc ocenić jako rażące naruszenie zaufania obywateli do obowiązującego prawa i nieznajdujące uzasadnienia w wartościach wymienionych w art. 31ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji RP naruszenie prawa własności.

Adam Bodnar