RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28 marca 2014 r.

PG VIII TK 6/14
SK 4/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 31. 03. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M P., kwestionującą zgodność art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) z art. 2 i art. 32 w zw. z art. 67 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego rolnika prawa do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w przypadku istnienia podstawy orzeczenia częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, jest zgodny z art. 2 i art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

W powołanej skardze konstytucyjnej M P. zakwestionowała zgodność art. 21 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu rolników) z art. 2 i art. 32 w zw. z art. 67 Konstytucji RP.

Skarga ta wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. W dniu września 2010 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Placówka Terenowa w T wydał decyzję (nr) odmawiającą Skarżącej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, uznając, że nie jest ona osobą całkowicie niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym. Decyzja ta była przedmiotem rozpoznania przez Sąd Okręgowy w T – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który, wyrokiem z dnia czerwca 2011 r. (sygn. akt), oddalił wniesione od niej odwołanie. Od wydanego wyroku złożona została przez Skarżącą apelacja, którą Sąd Apelacyjny w K w dniu grudnia 2011 r. oddalił (sygn. akt).

Skarżąca wyczerpała przewidziany przepisami prawa tok postępowania odwoławczego. Zapadłe w tej sprawie orzeczenia sądowe są ostateczne. Wnosząc skargę konstytucyjną, Skarżąca wskazała na naruszenie zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Podniosła, że brak jest racjonalnych podstaw do różnicowania położenia prawnego rolników i położenia prawnego innych osób podlegających ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie uprawnień do renty. W świetle bowiem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1227 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), prawo do renty przysługuje osobom, które częściowo utraciły zdolność do pracy

zarobkowej, w odniesieniu do rolników, podlegających ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, prawo do renty rolniczej przysługuje natomiast dopiero w wyniku stwierdzenia całkowitej niezdolności do pracy. O tym, że prawo do renty rolniczej przysługuje jedynie osobom całkowicie niezdolnym do pracy, przesądza art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników. I w takim zakresie Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 11 grudnia 2013 r. (sygn. akt Ts 113/12), uznał, że skarga podlega rozpoznaniu merytorycznemu, w pozostałym zakresie – t.j. w zakresie badania konstytucyjności art. 21 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2-8 ustawy o ubezpieczeniu rolników – odmówił natomiast nadania jej dalszego biegu. Zakwestionowany przez Skarżącą przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników, będący przedmiotem kontroli, stanowi: *„Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który łącznie spełnia następujące warunki: (...) jest trwale lub okresowo całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym"*.

Z kolei ustawa o emeryturach i rentach z FUS posługuje się pojęciem niezdolności do pracy. Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.

Analiza komparatywna wymienionych przepisów ustawowych prowadzi – zdaniem Skarżącej – do wniosku, że naruszona została zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 Konstytucji RP, a także zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, *„[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne"*. Uzupełnieniem wyrażonej w ten sposób zasady równości jest zakaz dyskryminacji zapisany w ustępie 2 (*„Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny"*).

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza powołanie art. 32 Konstytucji RP jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej jedynie w sytuacji, w której zasadę równości odnosi się do konkretnych przepisów Konstytucji RP, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej (zob. wyrok z 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). Oznacza to, że w przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji RP nie może być samodzielnym wzorcem kontroli. Ta sama uwaga odnosi się do art. 2 Konstytucji RP. W niniejszej sprawie Skarżąca powołała uzupełniająco art. 67 Konstytucji RP jako związkowy wzorzec kontroli.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane tak samo, t.j. bez różnicowania. Jednocześnie zasada równości dopuszcza odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31; z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48). Odstępstwo od zasady równości, wyrażające się w różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa, które charakteryzują się istotną cechą wspólną, jest jednak dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione 3 warunki:

- wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione oraz muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma prawna,
- waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych,
- różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych

(vide - Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku,* Liber, Warszawa 2008, s. 88).

Kierując się opisanymi powyżej wskazówkami, wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy przede wszystkim zauważyć, że akt normatywny, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna (ustawa o ubezpieczeniu rolników), nie wprowadza żadnych zróżnicowań pomiędzy podmiotami prawa objętymi tą regulacją. Naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa Skarżąca wywodzi z analizy porównawczej przepisów dwóch różnych aktów normatywnych: ustawy o ubezpieczeniu rolników oraz ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Analiza obu aktów prawnych prowadzi do wniosku, że brak jest istotnego podobieństwa pomiędzy rolnikami a innymi obywatelami podlegającymi ustawie o emeryturach i rentach z FUS, gdyż ich świadczenia wypłacane są z różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Grupy osób wskazanych przez Skarżącą nie należą do tej samej kategorii ubezpieczonych. Dokonując analizy porównawczej obu systemów ubezpieczeń, a przy tym analizy położenia prawnego obu grup podmiotów, należy zwrócić uwagę na element więzi pomiędzy wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych (zachowanie zasady wzajemności i proporcjonalności). Świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych należy postrzegać w kategoriach wzajemności. Składki płacone

przez ubezpieczonych w systemie powszechnym są znacznie wyższe niż składki płacone przez rolników. Koszt uzyskania emerytury czy renty z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest dużo niższy niż w przypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, gdzie za dużo wyższą składkę otrzymuje się porównywalne świadczenia. Ubezpieczenie emerytalno – rentowe w KRUS finansowane jest w przeważającej części z dotacji budżetowej, uzupełnionej dochodami ze składek ubezpieczonych rolników.

Przykładowo - w 2012 roku dotacja budżetowa do systemu ubezpieczeń społecznych rolników wyniosła 15,6 mld zł, a kwota ze składek wyniosła zaledwie 1,5 mld zł (*Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego,* www.finanse.mf.gov.pl/documents).

Porównaniem sytuacji podmiotów ubezpieczonych w ramach powszechnego systemu emerytalno – rentowego oraz ubezpieczonych w ramach systemu emerytalno – rentowego dla rolników zajął się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. (SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157) oraz w wyroku z dnia 5 października 2010 r. (K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72). W uzasadnieniu pierwszego z powołanych rozstrzygnięć Trybunał stwierdził, iż *„wprowadzenie, odrębnego od powszechnego, systemu emerytalno – rentowego dla rolników powoduje, że statusy podmiotów należących do różnych systemów nie mogą być porównywane. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje, a ubezpieczeni w tych dwóch systemach mogą być różnie traktowani w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można bowiem zapominać, że wymienione systemy różnią się w sposób istotny, zwłaszcza źródłem finansowania funduszu ubezpieczeniowego".*

W uzasadnieniu drugiego z wymienionych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„w systemie powszechnym wysokość świadczeń jest, co do zasady, ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez*

ubezpieczonych i płatników. Taka zależność nie zachodzi natomiast w systemie ubezpieczeń rolniczych, w którym większa część świadczenia emerytalnego (od 85% do 95% emerytury podstawowej) finansowana jest ze środków budżetowych".

Przywołany przez Skarżącą przepis art. 67 Konstytucji RP w ust. 1 stanowi: *„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".* Zgodnie zaś z treścią ust. 2 tego artykułu Konstytucji, *„[o]bywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa".*

Art. 67 Konstytucji RP mówi jednak tylko ogólnie o zabezpieczeniu społecznym, co obejmuje całokształt świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Z art. 67 Konstytucji RP nie da się natomiast wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji RP, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2). Prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca

1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Konstytucja ani nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej - możliwość ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczane są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa.

W kontekście przywołanej przez Skarżącą zasady równości warto zauważyć, że swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej (odrębność warunków pracy i sposobów uzyskiwania dochodów) powodują, że niemożność kontynuowania pracy wywołuje w każdej z tych sytuacji inne skutki ekonomiczne i społeczne. Rolnik, który jest częściowo niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym, jest w zupełnie innej sytuacji faktycznej niż osoba, która wykonywała najemną pracę zarobkową. Nadal ma on bowiem możliwość utrzymywania się z gospodarstwa rolnego, które może wydzierżawić, sprzedać lub uczynić przedmiotem umowy dożywocia. Osoby wykonujące najemną pracę zarobkową takich możliwości nie mają. Tym samym więc, potrzeby różnych grup zawodowych są odmienne i ubezpieczenie powinno je zaspokajać odpowiednio do tych odmienności.

Przytoczone powyżej argumenty świadczą o tym, że zakwestionowana przez Skarżącą regulacja prawna nie narusza zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ocenianej w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, skoro nie narusza zasady równości, to nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Nie może być również mowy o niedozwolonej dyskryminacji w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji, skoro zakwestionowana przez Skarżącą regulacja prawna znajduje podtrzymanie w zasadzie równości oraz w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Skarżąca przywołała – jako wzorzec kontroli – art. 67 Konstytucji w całości. Tymczasem ust. 2 tego artykułu nie dotyczy sytuacji utraty zdolności do pracy, lecz odnosi się do sytuacji bezrobocia. Nie zachodzi więc niezbędny związek treściowy pomiędzy normą kontrolowaną a wzorcem kontroli, ujętym w ust. 2 art. 67 Konstytucji. Tym samym, art. 67 ust. 2 Konstytucji należy uznać za wzorzec nieadekwatny do badania konstytucyjności przepisu zakwestionowanego przez Skarżącą.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko, jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego