



Warszawa, dnia 13 marca 2017 r.

PK VIII TK 145.2016

SK 31/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	14. 03. 2017
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R L. wnoszącego o stwierdzenie, że art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia – jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.) –

w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia – jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

UZASADNIENIE

R L. (dalej: Skarżący) zakwestionował zgodność art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.; dalej: ustawa o e.r. FUS lub ustawa o emeryturach i rentach) – w zakresie, w jakim przyznaje prawo do wypłaty świadczenia – renty z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia powstania do niego prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie tego świadczenia – z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący w okresie od dnia grudnia 2010 r. do dnia maja 2011 r. pobierał zasiłek chorobowy. Po zakończeniu tego okresu Skarżący wniósł o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego od dnia maja 2011 r. do dnia maja 2012 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) odmówił przyznania tego świadczenia. Rozpoznający odwołanie Skarżącego Sąd Rejonowy

w G , wyrokiem z dnia lutego 2014 r., sygn. , utrzymał w mocy decyzję ZUS. Podstawą tego rozstrzygnięcia było ustalenie, iż w maju 2011 r. Skarżący był trwale niezdolny do pracy, w związku z czym nie

kwifikował się do świadczenia rehabilitacyjnego, lecz do świadczenia rentowego.

Równolegle toczył się proces mający na celu ustalenie faktycznej daty rozwiązania stosunku pracy Skarżącego. Wyrokiem z dnia maja 2014 r. Sąd Rejonowy w G ustalił, że stosunek pracy łączący Skarżącego ze Skarbem Państwa – N ustał w dniu sierpnia 2011 r.

W dniu czerwca 2014 r. Skarżący zwrócił się do ZUS o przyznanie mu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia sierpnia 2011 r. Decyzją z dnia września 2014 r., nr , ZUS Oddział w G odmówił prawa do renty. Rozpoznający odwołanie od tej decyzji Sąd Okręgowy w G , wyrokiem z dnia grudnia 2015 r., sygn. , przyznał Skarżącemu prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy od dnia czerwca 2014 r. na stałe. Sąd uznał, że Skarżący jest trwale częściowo niezdolny do pracy od maja 2011 r. Datę, od której przysługuje mu prawo do wypłaty świadczenia, Sąd określił, mając na uwadze dyspozycję art. 129 w związku z art. 100 ust. 1 ustawy o e.r. FUS.

Skarżący wniósł apelację od powyższego orzeczenia. Sąd Apelacyjny w G , wyrokiem z dnia czerwca 2016 r., sygn. , zmienił zaskarżony wyrok w zakresie stwierdzenia odpowiedzialności pozwanego organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji i oddalił apelację w pozostałym zakresie. Sąd odwoławczy w szczególności za prawidłowe uznał wyznaczenie przez sąd pierwszej instancji daty, od której należy wypłacać Skarżącemu dochodzone świadczenie.

Skarżący stwierdza, że zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez wprowadzenie normy uzależniającej wypłatę świadczenia od daty złożenia stosownego wniosku, z pominięciem możliwości wypłaty również za okres wcześniejszy, o ile późniejsze złożenie wniosku nastąpiło z powodu okoliczności, za które ubezpieczony nie ponosi odpowiedzialności.

Skarżący wskazuje, że złożenie przez niego wniosku dopiero w dniu czerwca 2014 r. (a więc po upływie 3 lat od powstania prawa do renty w rozumieniu art. 100 ust. 1 w związku z art. 57 ustawy o e.r. FUS) było wynikiem długotrwałych procesów sądowych o ustalenie faktycznej daty rozwiązania stosunku pracy oraz o przyznanie mu zasiłku rehabilitacyjnego. Niezwłocznie po prawomocnym zakończeniu ostatniego procesu Skarżący zwrócił się do ZUS o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy i wypłatę tego świadczenia począwszy od następnego dnia po rozwiązaniu jego stosunku pracy.

Skarżący stwierdza, że, kierując się zasadą zaufania, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ma prawo oczekiwać od władzy (w tym przypadku – od sądu) czytelności, przejrzystości i poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka i obywatela. Takim prawem jest, określone w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy. Pozbawienie obywatela – bez podstawy prawnej – przewidzianych przez prawo i tym samym należnych świadczeń społecznych stanowi, w ocenie Skarżącego, naruszenie zasady wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej.

Zdaniem Skarżącego, norma art. 129 ust. 1 ustawy o e.r. FUS swobodnie i w niedozwolony sposób kształtuje zakres uprawnień obywatela do zabezpieczenia społecznego. Sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji Skarżący upatruje w przyjęciu, że o momencie, od którego można domagać się wypłaty świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, decyduje data złożenia wniosku, a nie data powstania inwalidztwa i wynikająca z niego niezdolność do pracy. Konstytucja natomiast w sposób jednoznaczny wiąże prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego z powstaniem niezdolności do pracy, a nie z terminem złożenia wniosku. Ponadto delegacja zawarta w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej odsyła tylko do ustawowego uregulowania formy i wysokości zabezpieczenia społecznego. Nie zezwala zatem ustawodawcy – zdaniem Skarżącego – na ustalanie arbitralnie momentu, od którego powstaje

prawo do zabezpieczenia, innego niż sam moment powstania niezdolności do pracy. Ograniczenie czasowe wypłaty świadczeń, w relacji do daty złożenia wniosku, pozostaje w sprzeczności z istotą prawa przyznanego obywatelowi w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności są możliwe jedynie po spełnieniu przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej i ograniczenia te nie mogą naruszać istoty owych wolności i praw.

Skarżący podkreśla, że każdy pracujący lub prowadzący działalność gospodarczą obywatel podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu. Tym samym, jeśli powstanie z mocy prawa uprawnienie do uzyskania świadczenia rentowego, to powinno zostać wypłacone, a państwo, jako gwarant praw i wolności obywatelskich, nie powinno liczyć na to, że obywatel nie dopełni określonych formalności i nie złoży stosownego wniosku lub złoży go z opóźnieniem.

Przedstawiony przez Skarżącego problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy wyłączenie możliwości wypłaty świadczenia w postaci renty z tytułu niezdolności do pracy za okres poprzedzający miesiąc, w którym zgłoszono wniosek, prowadzi do ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo z naruszeniem istoty tego prawa, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz z naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tak sprecyzowany problem konstytucyjny daje podstawę do przyjęcia – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem ust. 2.”.

Ustęp 2 art. 129 ustawy o e.r. FUS dotyczy wniosku o wypłatę renty rodzinnej. Dlatego zastrzeżenie zawarte *in fine* zaskarżonego przepisu nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego i zostanie pominięte w dalszej analizie.

Oceny zakwestionowanego uregulowania należy dokonać z uwzględnieniem szerszego kontekstu normatywnego.

Ubezpieczenia społeczne, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.; dalej: ustawa o s.u.s.), obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (dalej: „ubezpieczenie chorobowe”);
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Ustawa o emeryturach i rentach określa:

- 1) warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych;
- 2) zasady ustalania wysokości świadczeń;
- 3) zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Świadczenia określone w tej ustawie obejmują emeryturę i rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową, a ponadto rentę rodzinną, dodatek pielęgnacyjny, dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej i zasiłek pogrzebowy (art. 3).

Świadczenie rehabilitacyjne jest jednym ze świadczeń, o które ubezpieczony może się ubiegać na mocy ustawy z dnia 25 października 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i

macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 372 ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu chorobowym). Zgodnie z art. 18 tej ustawy, świadczenie rehabilitacyjne przysługuje ubezpieczonemu, który po wyczerpaniu zasiłku chorobowego jest nadal niezdolny do pracy, a dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokuje odzyskanie zdolności do pracy. Świadczenie to przysługuje przez okres niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy. Nie może go natomiast otrzymywać m.in. osoba uprawniona do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który spełnił łącznie następujące warunki:

- 1) jest niezdolny do pracy;
- 2) ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy;
- 3) niezdolność do pracy powstała w okresach wymienionych w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o e.r. FUS albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów (art. 57 ust. 1 ustawy o e.r. FUS)..

Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Jeżeli jednak ubezpieczony pobiera zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku, świadczenia lub wynagrodzenia (art. 100 ust. 1 i 2 ustawy o e.r. FUS).

Zgodnie z art. 116 ustawy o e.r. FUS, postępowanie w sprawach wszystkich świadczeń określonych w ustawie o emeryturach i rentach wszczyna się – co do zasady – na podstawie wniosku zainteresowanego (wyszczególnione w ustawie wyjątki od tej zasady nie są istotne dla prowadzonej analizy). Rolą wniosku jest powiadomienie organu rentowego o zamiarze realizacji nabytego *ex lege* prawa (zob. K. Jankowska, I. Jędrasik – Jankowska, komentarz do art. 116 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, [w:] *Prawo do*

emerytury. Komentarz do ustaw z orzecnictwem, System Informacji Prawnej Lex).

Z wyjątkiem sytuacji zmiany z urzędu renty z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę (art. 24a i art. 27a ustawy o e.r. FUS) samo spełnienie warunków nabycia prawa do świadczenia nie rodzi po stronie organu rentowego zobowiązania z tytułu powstałego świadczenia, gdyż zależy to od złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku (zob. K. Antonów, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, wyd. Wolters Kluwer Polska, 2009 r., wyd. 3, s. 436).

Przewidziany w art. 116 ust. 1 ustawy o e.r. FUS wniosek o świadczenie nie jest warunkiem nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyż przesłanki nabycia tego prawa określa art. 57 ustawy o e.r. FUS, lecz stanowi jedynie żądanie realizacji świadczenia nabytego z mocy prawa. Wniosek o rentę ma natomiast znaczenie dla powstania prawa do wypłaty świadczenia rentowego, co wynika wprost z art. 129 ustawy o e.r. FUS. Oznacza to też, że zmiany w przepisach, ograniczające dotychczasowe uprawnienia czy też wprowadzające dodatkowe warunki nabycia prawa do renty, nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. II UK 202/15; powoływane w niniejszym stanowisku wyroki dostępne są na stronie: http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia – w myśl zdania drugiego powołanego przepisu – określić ma ustawa. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Prawo to można zatem z jednej strony ująć jako roszczenie obywatela

wobec organów państwa o zapewnienie świadczeń w związku ze zdarzeniami wymienionymi w art. 67 Konstytucji:

- niezdolnością do pracy ze względu na chorobę,
- niezdolnością do pracy ze względu na inwalidztwo,
- osiągnięciem wieku emerytalnego,
- pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i brakiem innych środków utrzymania.

Jednocześnie art. 67 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca powierza ustawodawcy zwykłemu reagowanie, w sposób adekwatny do zasad, norm i wartości konstytucyjnych, na zmiany obiektywnych czynników gospodarczych i demograficznych, ponieważ zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób wyraźny, szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski.

Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość, oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa, oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę

rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny.

Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa (zob. wyrok z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

W celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek:

- zorganizowania systemu instytucji publicznych,
- stworzenia mechanizmów gromadzenia środków finansowych,
- zdefiniowania przesłanek nabycia tego prawa,
- określenia treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni,
- ustalenia mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych.

Z konstytucyjnej gwarancji praw socjalnych nie wynika jednak bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego świadczeń, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem ich wysokości. Ocena trafności takich rozwiązań należy do sfery ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców), umyka natomiast kontroli norm prawnych dokonywanej przez Trybunał.

Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia z zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością

Z uwagi na „odsyłający” charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustrojodawca – wskazując, że „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” – *de facto* uznał, iż rzeczywistą treść tego prawa socjalnego zawsze specyfikuje ustawodawca. To on, modyfikując i ograniczając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ma daleko więcej swobody niż w przypadku innych konstytucyjnych wolności i praw (gdyż nie wkracza tu w materię konstytucyjną). Jakkolwiek tak jest, prawo do zabezpieczenia społecznego podlega testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*).

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – zakazu tworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli

(zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 34).

Dokonując – w świetle przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny – oceny zakwestionowanego uregulowania, przypomnieć należy, że art. 116 ust. 1 ustawy o e.r. FUS wprowadza generalną zasadę postępowania emerytalno-rentowego, tj. zasadę wnioskowości (fakultatywności). Jakkolwiek same świadczenia z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych nie ulegają przedawnieniu (z wnioskiem można wystąpić w każdym czasie) – przedawnieniu ulega roszczenie o wypłatę tych świadczeń w sytuacji niezgłoszenia wniosku o emeryturę lub rentę po nabyciu prawa do nich.

Ustawa o emeryturach i rentach wprowadza rozróżnienie między powstaniem prawa do świadczeń w niej określonych a prawem do ich wypłaty. Są to instytucje regulowane odrębnymi przepisami, mające różne znaczenie w obrocie prawnym. O nabyciu prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego stanowi art. 100 ust. 1 ustawy o e.r. FUS (z zastrzeżeniem ust. 2), przewidujący powstanie prawa do świadczeń z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, natomiast o wypłacie – zaskarżony art. 129 ust. 1 ustawy o e.r. FUS.

Mimo że prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy prawa, a decyzja organu rentowego ma charakter deklaratoryjny, samo spełnienie się przesłanek warunkujących prawo do świadczenia nie stanowi postawy do wypłaty świadczenia. Podstawę taką stanowi wniosek o przyznanie świadczenia, tak więc niewątpliwie ustawodawca przypisał decydującą funkcję woli uprawnionego, który – nawet jeżeli spełnia przesłanki nabycia prawa do świadczenia – nie musi z niego korzystać. Biorąc pod uwagę, że świadczenie wypłaca się nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek (lub wydano decyzję z urzędu), na zainteresowanym spoczywa obowiązek dbałości o

swoje sprawy (zob. B. Gudowska, K. Ślebzak, komentarz do art. 129 ustawy o e.r. FUS, [w:] *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, teza 1 i 3, System Informacji Prawnej Legalis).

W gestii uprawnionego pozostaje również wybór, z jakiego rodzaju ubezpieczenia określonego w ustawie o s.u.s. – w przypadku spełnienia warunków do nabycia różnego rodzaju świadczeń – chce skorzystać.

Ustawa o emeryturach i rentach reguluje w art. 100 ust. 2, jak już wcześniej wskazano, kwestię powstania prawa do świadczeń w niej określonych osobom pobierającym m.in. świadczenie rehabilitacyjne, którego warunki przyznania sformułowano w art. 18 ustawy o ubezpieczeniu chorobowym. Pobieranie przez ubezpieczonego świadczenia rehabilitacyjnego odsuwa w czasie przyznanie prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2000 r., sygn. II UKN 458/99).

Celem świadczenia rehabilitacyjnego jest umożliwienie osobie niezdolnej do pracy kontynuowania leczenia lub rehabilitacji w sytuacji, gdy okres zasiłku chorobowego jest zbyt krótki do odzyskania pełnej zdolności do pracy, a lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzi, że dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują odzyskanie zdolności do pracy. Świadczenie rehabilitacyjne jest świadczeniem „na dokończenie leczenia” (zob. A. Rzetecka-Gil, komentarz do art. 18 ustawy o ubezpieczeniu chorobowym, [w:] *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, teza 1, System Informacji Prawnej Lex).

Warunki nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy są inne niż świadczenia rehabilitacyjnego wypłacanego z ubezpieczenia chorobowego. Możliwa jest więc sytuacja, w której ubezpieczonemu nie przysługuje świadczenie rehabilitacyjne, gdyż np. dalsze leczenie nie rokuje odzyskania zdolności do pracy, ale przysługuje mu prawo do renty. To w interesie uprawnionego jest złożenie właściwego wniosku oraz uczynienie tego w takim terminie, aby – w przypadku negatywnego rozpoznania jego roszczenia –

możliwe było ubieganie się o przyznanie innego świadczenia bez utraty prawa do jego wypłaty spowodowanej opóźnieniem w złożeniu odpowiedniego wniosku.

Błędne przekonanie ubezpieczonego co do pewnych okoliczności warunkujących przyznanie określonego świadczenia nie usprawiedliwia opóźnienia w złożeniu wniosku o wypłatę innego przysługującego mu świadczenia i nie powinno prowadzić do wyłączenia ogólnej zasady określającej sposób wyznaczenia początkowego terminu wypłaty świadczeń określonych w ustawie o emeryturach i rentach.

W rozpatrywanym przypadku istotny jest fakt, że Skarżący nie musiał czekać ze złożeniem wniosku o wypłatę renty z tytułu niezdolności do pracy do czasu zakończenia procesu o ustalenie daty ustania jego stosunku pracy. Okoliczność powyższa nie miała wpływu na powstanie prawa do tego świadczenia oraz do jego wypłaty. Przesłanką przyznania świadczenia rentowego nie jest bowiem ustanie stosunku pracy, a pobieranie wynagrodzenia ze stosunku pracy może mieć wpływ co najwyżej na wysokość świadczenia (zob. art. 103 i nast. ustawy o e.r. FUS). Zauważyć przy tym wypada, że na dzień faktycznego ustania stosunku pracy Skarżący spełniał warunki do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy i gdyby wówczas wystąpił z wnioskiem o wypłatę tego świadczenia, to data rzeczywistego ustania stosunku pracy nie miałaby znaczenia, gdyż warunkiem przyznania owego świadczenia jest powstanie niezdolności do pracy nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania ostatniego okresu ubezpieczenia. Tymczasem spór o prawidłową datę ustania stosunku pracy dotyczył zaledwie 3 miesięcy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w G z dnia czerwca 2016 r., sygn. , wydany w sprawie Skarżącego).

Istotna w sprawie jest również okoliczność, iż nawet wykonywanie zatrudnienia przez ubezpieczonego, który kwalifikuje się do osób trwale niezdolnych do pracy, nie pozbawia go prawa do skutecznego ubiegania się o należne mu świadczenie rentowe z ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. II UKN 709/00).

W analizowanym przypadku uzyskanie prawa do wypłaty świadczenia ze znacznym opóźnieniem – w stosunku do czasu spełnienia warunków do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy – było wynikiem zaniechania Skarżącego w złożeniu stosownego wniosku. Fakt prowadzenia procesów o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego z tytułu ubezpieczenia chorobowego oraz o ustalenie faktycznej daty rozwiązania stosunku pracy nie stanowił przeszkody w wystąpieniu o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy. Ewentualne przyznanie Skarżącemu prawa do świadczenia rehabilitacyjnego, a następnie prawa do renty, skutkowałoby jedynie opóźnieniem rozpoczęcia wypłaty tego ostatniego świadczenia. Błędne przekonanie Skarżącego o spełnianiu przesłanek do uzyskania świadczenia rehabilitacyjnego, i z tego powodu odstąpienie od złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę przysługującej Skarżącemu renty, nie świadczy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Przepisy ustawy o emeryturach i rentach, w tym zaskarżone uregulowanie, realizują obowiązek państwa w zakresie zapewnienia zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy. Zasada wykluczenia możliwości wstecznego wypłacania świadczeń, to jest za okres po nabyciu prawa, ale przed złożeniem wniosku o świadczenie (jego wypłatę), jest uzasadniona zapobieganiem powstawaniu zjawiska kapitalizacji świadczeń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. III UK 10, 15; K. Antonów, *Ustawa ..., op. cit.*, s. 552). Uregulowanie to jednak nie pozbawia uprawnionych możliwości uzyskiwania wypłaty świadczeń poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń. Uwarunkowanie rozpoczęcia wypłaty świadczenia od złożenia wniosku nie godzi w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż to od woli ubezpieczonego zależy moment realizacji jego prawa. Ustawodawca, wprowadzając regułę zawartą w art. 129 ust. 1 ustawy o e.r. FUS, skorzystał z przysługującej mu swobody w wyborze rozwiązań służących racjonalizowaniu systemu świadczeń oraz w określaniu warunków ich otrzymywania.

Kwestionowany przepis nie zawiera w swej treści żadnych pułapek i tworzy jednakowe warunki korzystania ze świadczeń określonych w ustawie o emeryturach i rentach dla wszystkich ubezpieczonych (z uwzględnieniem odmienności regulacji z ustępu 2 art. 129 ustawy o e.r. FUS dotyczącej wypłaty renty rodzinnej). Nie kreuje on organom państwowym możliwości ani zachęty nadużywania władzy względem obywateli. Brak tym samym podstaw do twierdzenia, że art. 129 ust. 1 ustawy o e.r. FUS, w zaskarżonym zakresie, narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego