

WYROK
z dnia 8 czerwca 2010 r.
Sygn. akt SK 37/09

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 czerwca 2010 r., skargi konstytucyjnej Piotra Drabka o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.)

- w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia prawa do zabezpieczenia społecznego osobę całkowicie niezdolną do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed rozpoczęciem aktywności zawodowej – w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, ale po ukończeniu 25 roku życia – z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do renty socjalnej osobie, która ukończyła 25 rok życia i odpowiednio jak osoba, która nie ukończyła tego wieku, jest całkowicie niezdolna do pracy ze względu na naruszenie sprawności organizmu powstałe w okresie nauki lub nauki w szkole wyższej – z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji,
- w zakresie, w jakim przepis ten, poprzez zastosowanie kryterium wieku, w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny różnicuje sytuację prawną obywateli całkowicie niezdolnych do pracy i niepełnosprawnych, pozbawiając niektórych z nich prawa do zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego w Konstytucji – z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 176, poz. 1241, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, z 2009 r. Nr 97, poz. 800 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 229) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 25 czerwca 2008 r. Piotr Drabek (skarżący) wystąpił do Trybunału ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.; dalej: ustawa), w zakresie wskazanym w *petitum*, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skargę swą Piotr Drabek oparł na następującym stanie faktycznym i prawnym:

Skarżący, urodzony w 1971 r., cierpi na schizofrenię paranoidalną, co jest niesporne. W 1993 r. rozpoczął studia wyższe (w wieku 22 lat), które ukończył w 2002 r. (w wieku 31 lat). Z uwagi na postępujące zaburzenia psychiczne w 2004 r. rozpoczął starania o świadczenie z zabezpieczenia społecznego – rentę socjalną.

Orzeczeniem Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności z 13 września 2004 r. został uznany za niepełnosprawnego w stopniu umiarkowanym z datą od grudnia 2002 r., a orzeczeniem lekarza-orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z 20 października 2004 r. został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy od listopada 2002 r. Podstawą obu rozstrzygnięć było stwierdzenie u skarżącego schizofrenii paranoidalnej. ZUS, powołując się na zakwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis ustawy, trzykrotnie odmówił skarżącemu świadczenia; naruszenie sprawności organizmu, stanowiące przesłankę renty, nastąpiło co prawda w toku nauki w szkole wyższej, jednak po ukończeniu 25 roku życia, przez co nie zostały spełnione ustawowe warunki jej przyznania.

Od ostatniej z decyzji ZUS, z 17 lipca 2006 r. skarżący odwołał się do sądu okręgowego. W toku postępowania sądowego biegły sądowy – lekarz specjalista psychiatra – stwierdził, że pierwsze objawy chorobowe o znaczeniu orzeczniczym u skarżącego można datować na koniec 2001 r. lub przełom lat 2001 i 2002 – tj. okres końca studiów i w związku z tym tę datę należy przyjąć dla stwierdzenia naruszenia sprawności organizmu jako przesłanki powstania prawa do renty socjalnej. Biegły w kategorięczny sposób stwierdził, że niezdolność do pracy nie pozostaje w związku z naruszeniem sprawności organizmu powstałym przed 25 rokiem życia, a schorzenie w tym okresie nie naruszało sprawności organizmu. Sąd uwzględnił jako element oceny stanu zdrowia również fakt, że skarżący w 1996 r. przeniósł się ze studiów zaocznych na dzienne.

Sąd, wyrokiem z 20 lutego 2007 r., uznając sprawę za w pełni wyjaśnioną, nie zaaprobował wniosku skarżącego o dopuszczenie kolejnej opinii biegłego i oddalił odwołanie skarżącego.

Wyrokiem z 19 lutego 2008 r. sąd apelacyjny oddalił apelację skarżącego od wyroku sądu okręgowego. Również sąd apelacyjny uznał, że nie istnieje potrzeba powołania kolejnego biegłego, gdyż z akt chorobowych wynika okres rozpoczęcia choroby i leczenia skarżącego oraz fakt, że nastąpiło to po 25 roku jego życia. Sąd uznał, że okoliczności podniesione w apelacji stanowią *de facto* polemikę z opinią biegłego, zaś ta, zdaniem sądu jest wyczerpująca, logiczna i przekonująca. Odrzucił również zarzut dotyczący zaniechania przez sąd okręgowy przeprowadzenia dodatkowej opinii, przypominając, że, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, sąd nie ma obowiązku przeprowadzenia dowodu z kolejnych opinii, by spełnić oczekiwania strony. Sąd nie podzielił również zarzutu naruszenia art. 67 Konstytucji, stwierdzając, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia zawartych w tym przepisie gwarancji socjalnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń lecz ich zaspokajania adekwatnego do możliwości.

Skarżący starał się również – w drodze wyjątku – o rentę na podstawie art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.), jednak bezskutecznie.

2. Skarżący, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, dowodzi, że art. 67 ust. 1 Konstytucji ustanawia prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, oraz wskazuje, że

Konstytucja ustanawia konkretne okoliczności, których ziszczenie się powoduje powstanie po stronie obywatela prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego, czyli prawa do świadczeń zaspokajających jego potrzeby. Wynika stąd, że w sytuacjach wskazanych w art. 67 Konstytucji obywatel ma prawo żądać od władzy publicznej zapewnienia mu zagwarantowanej konstytucyjnie ochrony, w formach wskazanych przez ustawę. Jedynym zaś typem świadczenia, jakie ustawodawca przewidział dla obywateli, którzy wskutek naruszenia sprawności organizmu utracili zdolność do pracy przed rozpoczęciem aktywności zawodowej, jest renta socjalna. Zaskarżony art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy ustanawia jednak przesłankę negatywną w postaci granicy wieku, przez co skarżący, którego niepełnosprawność nastąpiła po ukończeniu 25 roku życia, jest pozbawiony prawa do renty socjalnej, a więc jakiegokolwiek zabezpieczenia społecznego. Zdaniem skarżącego, ustawodawca, kształtując treść prawa o zabezpieczeniu społecznym, nie ma prawa naruszać istoty tego prawa, tymczasem sformułowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi naruszenie istoty konstytucyjnego prawa podmiotowego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalne różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, ale może ono nastąpić tylko w oparciu o kryterium uzasadnione z punktu widzenia treści prawa i celu regulacji, a także proporcjonalne do odmiennej sytuacji faktycznej obywatela. Zdaniem skarżącego, w kwestionowanym przepisie, dla zróżnicowania podmiotów, posłużono się wyłącznie kryterium wieku, co nie odpowiada celowi regulacji konstytucyjnej, którym jest urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy wywołanej inwalidztwem. Kryterium wieku jest również „nieproporcjonalne do skutku jego zastosowania, którym jest pozbawienie grupy potencjalnie uprawnionych prawa do świadczeń w jego istocie”.

Według skarżącego art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do konstytucyjnego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego oznacza, że władza publiczna powinna zmierzać do wyrównywania różnic społecznych, przede wszystkim spowodowanych okolicznościami niezależnymi od obywateli, a skutkującymi istotnym pogorszeniem poziomu ich życia i możliwości zarobkowania. Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zastosowanie kryterium wieku do zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli ubiegających się o rentę socjalną jest krzywdzące. Zastosowane kryterium wieku jest arbitralne, nieuzasadnione i nie ma na celu dostosowania świadczeń do istotnych potrzeb obywateli: bezprawnie ogranicza grono osób uprawnionych do pomocy państwa i tym samym minimalizuje obowiązki władzy publicznej. Postępowanie ustawodawcy narusza więc, jego zdaniem, zasadę sprawiedliwości społecznej. Pozbawia mianowicie obywatela niepełnosprawnego i niezdolnego do pracy jakiegokolwiek świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy Konstytucja przyznaje takiemu obywatelowi szczególną ochronę państwa.

3. Pismem z 2 września 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Piotra Drabka.

4. Pismem z 20 listopada 2009 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu podniósł, że określenie przesłanek nabycia prawa do renty socjalnej, jako jednej, ale nie jedynej z form zabezpieczenia społecznego, jest zgodne zarówno z zawartym w delegacji konstytucyjnej prawem do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, istotą tego prawa, jak i wymogami pogodzenia systemu zabezpieczeń z możliwościami finansowymi państwa. Realizacja przewidzianej w art. 67 ust. 1 Konstytucji delegacji do ustawowego uregulowania i doprecyzowania form oraz zakresu zabezpieczenia społecznego odbyła się w zgodzie z zasadą

względnej swobody ustawodawcy i nie przekroczyła jej dopuszczalnych granic. Treść art. 67 ust. 1 Konstytucji, szczególnie odesłanie do ustawy, jako określającej formę oraz zakres zabezpieczenia społecznego, nie pozwala na uznanie, że obywatel ma prawo żądać od władzy publicznej zapewnienia mu zagwarantowanej konstytucyjnie ochrony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości Marszałek Sejmu podniósł, że ustawodawca wyraźnie wyróżnia i uprzywilejowuje osoby uczące się lub podejmujące karierę naukową. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, podstawową przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy, która nastąpiła z powodu naruszenia sprawności organizmu przed ukończeniem 18 roku życia; w wypadku osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, granica wieku jest podwyższona do 25 roku życia; a w wypadku studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej granica wiekowa w ogóle nie występuje (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy). Dowodzi to intencji ustawodawcy, wedle której należy łącznie rozpatrywać obie przesłanki – niezdolność do pracy i pobieranie nauki – z przyznaniem nawet większego znaczenia kwalifikowanej formie drugiej z nich (kariera naukowa). Ustawodawca, w wypadku renty socjalnej, zdecydował się na złagodzenie kryterium wieku osób, które podjęły naukę lub karierę naukową. W ten sposób promuje zdobywanie wykształcenia, uznając je za środek ułatwiający znalezienie zatrudnienia.

Środki zaspokojenia potrzeb obywateli w zakresie renty socjalnej pochodzą, co podkreślił Marszałek, z budżetu państwa, którego równowaga podniesiona została w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do rangi wartości konstytucyjnej, zawierającej się w idei państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Ten wymóg władze zmuszone są mieć na uwadze, decydując o każdej kategorii świadczeń, które będą się wiązać z uszczupleniem stanu finansów państwa. Ustawodawca postanowił jednak tylko złagodzić granicę wieku dla osób uczących się, co jest jego uprawnionym działaniem. Przyjęcie kryterium wieku w jego podstawowym wymiarze (ukończenie 18 roku życia) było, zdaniem Marszałka, konieczne z punktu widzenia ograniczonych możliwości finansowych państwa, zaś złagodzenie tego kryterium w odniesieniu do osób uczących się lub wykonujących działalność naukową, w wieku powyżej 18 lat, który stanowi granicę obowiązku szkolnego (art. 70 ust. 1 Konstytucji), wynikało z uznania roli i wartości wykształcenia we współczesnym świecie oraz wspierania przez państwo podnoszenia przez obywateli kwalifikacji. Również dla osób kontynuujących naukę po uzyskaniu pełnoletności ustawodawca określił granicę wieku, która wyznacza prawo do renty socjalnej. Wiąże się to zarówno z koniecznością eliminacji zjawisk niepożądanych, jak i dania pierwszeństwa osobom, które kończą edukację w przepisany terminie (przeważająca liczba studentów kończy studia 5-letnie terminowo, w wieku 24 lat; tzw. system boloński umożliwia ukończenie większości studiów wyższych i zdobycie tytułu zawodowego licencjata po 3 latach od matury, a więc w wieku 22 lat).

Marszałek uznał więc, że zróżnicowanie sytuacji prawnej osób ubiegających się o rentę socjalną nie narusza konstytucyjnej zasady równości, ponieważ ustawodawca spełnił warunki dopuszczalnego (zgodnego z zasadą równości) zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek: system przyznaje prawo do renty socjalnej każdemu terminowo zdobywającemu wykształcenie wyższe.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) Marszałek Sejmu stwierdził, że nie każde różnicowanie sytuacji jednostek jest zakazane i stanowi przejaw działania arbitralnego (które sugerował skarżący). Zależność między uprawnieniami jednostki oraz skalą możliwości ich zaspokojenia przez państwo wymusza stosowanie różnego rodzaju kryteriów różnicujących, ograniczających zakres podmiotowy przywilejów i stopień ich realizacji. Zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości wobec prawa, wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie oznaczają, jak

sugeruje skarżący, zakazu różnicowania sytuacji prawnej obywateli, ale zakaz różnicowania o charakterze nieuzasadnionym, a więc dyskryminacyjnym.

Marszałek podkreślił również, że osoba, której nie przysługuje renta socjalna może ubiegać się inne świadczenia o charakterze socjalnym, np. na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, ze zm.; dalej: u.p.s.) czy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.s.r.).

5. Pismem z 3 marca 2010 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie informacji na temat możliwości uzyskania przez skarżącego innego niż renta socjalna świadczenia, które spełniałoby wymóg zupełności i kompletności systemu zabezpieczenia społecznego w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi, pismem z 1 kwietnia 2010 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że zgodnie z obowiązkiem władzy publicznej do zapewnienia osobom niepełnosprawnym stosownej egzystencji ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) przewiduje szereg świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W przypadku skarżącego jest to, na podstawie art. 37 tej ustawy, zasiłek stały, którego przyznanie, w sytuacji spełnienia wymogów ustawowych, jest zdaniem Ministra, obligatoryjne i spełnia wymóg zupełności i kompletności systemu w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji.

6. Prokurator Generalny pismem z 18 maja 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że kwestionowany art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, w zakresie, w jakim nabycie prawa do renty socjalnej z tytułu całkowitej niezdolności do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało w trakcie nauki w szkole wyższej, uzależnia od powstania tego naruszenia przed ukończeniem przez uprawnionego określonego tym przepisem wieku, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny, uzasadniając stanowisko, zauważył, że prawo do renty socjalnej jest ściśle związane z wystąpieniem określonych okoliczności w ustalonych granicach wiekowych, bez związku z kryterium dochodowym. Dlatego też nie można uznać, że renta socjalna jest świadczeniem mającym zapewnić wyłączone utrzymanie osobom całkowicie niezdolnym do pracy. Osoby, które nie mają, z tytułu wieku, wymaganego stażu ubezpieczeniowego do uzyskania uprawnień do nabycia świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, mogą, na zasadzie przywileju, w szczególnych, określonych przez ustawodawcę okolicznościach, uzyskać takie świadczenie również później.

Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca uprawniony był do powiązania systemu zabezpieczenia społecznego z okresem aktywności zawodowej i obowiązkowym systemem ubezpieczenia społecznego, w którym uzyskanie świadczenia jest uzależnione od okresów ubezpieczeniowych, co jest uzasadnione zarówno z punktu widzenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak i możliwości finansowych państwa. Kryterium wieku związane z przyznaniem prawa do renty socjalnej nie ma charakteru naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego również dlatego, że system zabezpieczenia społecznego jest systemem rozbudowanym i całościowym, pozwalającym na ubieganie się o inne świadczenia finansowane ze środków publicznych.

Prokurator Generalny nie podzielił również poglądu skarżącego, że kwestionowany przepis narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uznał, że zastosowanie kryterium wieku biologicznego, jakie przyjął ustawodawca w kwestionowanym przepisie, nie może zostać uznane za arbitralne bądź krzywdzące, tym bardziej że znajduje ono uzasadnienie w celu renty socjalnej – zrekomensowaniu niemożności skorzystania ze świadczeń ubezpieczenia

społecznego osobom, które z powodu powstałego w młodym wieku inwalidztwa lub choroby nie mogły podjąć pracy zawodowej i przystąpić do systemu ubezpieczeń społecznych.

Co do zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2 Konstytucji w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący powiązał go z zarzutem naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji i nie przedstawił samodzielnej argumentacji dotyczącej naruszenia w tym zakresie. W związku z tym należy uznać, że stwierdzenie zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji przesądza również o zgodności z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawę 8 czerwca 2010 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się, mimo prawidłowego powiadomienia, skarżący ani jego pełnomocnik. Trybunał Konstytucyjny, na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postanowił kontynuować rozprawę, a stanowisko skarżącego zreferował sędzia sprawozdawca.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Trybunał Konstytucyjny, po uzyskaniu wyjaśnień, uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący kwestionuje w postępowaniu przed Trybunałem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.; dalej: ustawa) o następującej treści:

„Art. 4 ust. 1. Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało:

- 1) przed ukończeniem 18. roku życia;
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia;
- 3) w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.”

Renta socjalna, o którą ubiegał się skarżący, ma charakter świadczenia zabezpieczającego, a jej celem jest kompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy.

Całkowita niezdolność do pracy, będąca przesłanką prawa do renty socjalnej, może wprawdzie powstać po upływie okresów wskazanych w tym przepisie (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 15 marca 2006 r., II UZP 4/06, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 334, z dnia 14 maja 2009 r. sygn. I UK 346/08, z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. I UK 264/07, a także wydaną w poprzednim stanie prawnym uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 18 listopada 1998 r., OPS 12/98, ONSA 1999 nr 1, poz. 11), ale dla nabycia prawa do renty socjalnej istotne jest, by przyczyna naruszenia sprawności organizmu osoby ubezpieczonej (choroba) – powodująca całkowitą niezdolność do pracy – powstała nie później niż w okresach wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Pojęcia „całkowita niezdolność do pracy” i „naruszenie sprawności organizmu” nie są synonimami. Nie każde naruszenie sprawności organizmu oznacza całkowitą niezdolność do pracy. Wynika to choćby z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych (Dz. U. 2009 r. Nr 153, poz. 1227, dalej: ustawa o FUS), stanowiącego, że całkowicie niezdolna do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Czyli całkowita niezdolność do pracy i naruszenie sprawności organizmu mogą powstać w różnych momentach i nie można wykluczyć sytuacji, w której całkowita niezdolność do pracy powstanie później niż naruszenie sprawności organizmu. Zdarzy się to wówczas, gdy zmiany chorobowe u osoby, u której doszło do naruszenia sprawności organizmu, nasilą się do tego stopnia, że uniemożliwią jej wykonywanie jakiejkolwiek pracy. Uznać więc należy, że norma prawna wynikająca z art. 4 ust. 1 ustawy dotyczy zarówno sytuacji, gdy całkowita niezdolność do pracy powstała jednocześnie z naruszeniem sprawności organizmu, jak i gdy powstała w okresie późniejszym (por. wyrok SN z 14 maja 2009 r., sygn. akt I UK 346/08).

W odniesieniu do skarżącego zastosowanie miała przesłanka określona w pkt. 2, gdyż, zgodnie z opinią biegłego, schorzenie jego zostało zdiagnozowane jako występujące po ukończeniu 25 roku życia, co zgodnie z przytoczonym, utrwalonym orzecznictwem, nie pozwala na przyznanie świadczenia, jakim jest renta socjalna.

2. Skarżący zarzuca zakwestionowanemu przepisowi, że pozbawia go, jako osobę całkowicie niezdolną do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed ukończeniem 25 roku życia, prawa do renty socjalnej. Naruszenie to, zdaniem skarżącego, wynika z przyjęcia przez kwestionowany przepis kryterium wieku oraz zle zrealizowanie przez ustawodawcę nakazu konstytucyjnego zawartego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Rozważenie słuszności argumentacji zawartej w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej wymaga ustalenia przez Trybunał, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie mieści się w ramach wyznaczonych przez art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Za podstawowy w niniejszej sprawie należy uznać zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że:

„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”.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie, 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 (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego, co jest odrębnym zagadnieniem, poza zakresem rozpoznawanej sprawy.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy stopień swobody, wprowadzając zmiany do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku

ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Ustalenia te mają w obecnej sprawie jedynie charakter uzupełniający, gdyż zmiana systemu prawnego nie jest przedmiotem rozpoznania.

3. Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że „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. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Trybunał aprobuje stanowisko Marszałka, że ustawodawca uprawniony jest wszakże, szczególnie w ramach systemu zabezpieczeniowego, do dokonywania zmian systemowych, szczególnie z uwzględnieniem innych, konkurencyjnych wartości ustrojowych, również związanych z równowagą finansów publicznych jako elementu szeroko rozumianego dobra wspólnego.

Skarżący położył szczególny nacisk na stwierdzenie, że wprowadzone w art. 4 ustawy ograniczenie wiekowe do uzyskania renty socjalnej jest niekonstytucyjne, również ze względu na treść art. 67 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie podziela tego stanowiska.

Ustawodawca jest uprawniony, właśnie na mocy art. 67 ust. 1 Konstytucji, do określenia „zakresu i formy” zabezpieczenia społecznego, co oznacza również możliwość ich ograniczenia, w granicach konstytucyjnie uzasadnionych. Jak już stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrupowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Ustawodawca spełnił warunek konstytucyjny, ustalając w art. 4 ust. 1 ustawy zakres dopuszczalności przyznania renty socjalnej, poprzez stwierdzenie, że przysługuje ona „osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu”. Jednocześnie przepis ten określił kryterium wieku uprawniającego do skorzystania z prawa do renty socjalnej, uznając, że o świadczenie później, do powstania choroby przed 25 rokiem życia, może wystąpić osoba ucząca się w szkole lub szkole wyższej, a „w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej” – bezterminowo, co uprawnia pogląd Marszałka Sejmu, że ustawodawca w swoisty sposób premiował osobę uczącą się, jako potencjalnie mającą większe szanse na znalezienie zatrudnienia. Trybunał nadto, w orzeczeniu o sygn. akt K. 7/95, *expressis verbis* stwierdził, że „konstytucyjne prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy nie może być rozumiane, jako całkowite zdjęcie z obywateli troski o ochronę zdrowia, zwolnienie ich z przeczności, zapobiegliwości i oszczędności oraz przeniesienie na państwo całego ryzyka niekorzystnych dla obywatela zdarzeń. Wysilek państwa może się koncentrować – i nie będzie to sprzeczne z konstytucją – przede wszystkim na zapobieganiu, a jeżeli już się zdarzą, to na rekompensowaniu skutków, takich zdarzeń, które są na tyle dotkliwe dla obywatela, że zawodna okazała się jego własna przeczność i zapobiegliwość”. Trybunał

aprobuje pogląd nakładający na władze publiczne obowiązek stworzenia warunków do: osiągnięcia stanu, który pozwala na samodzielność (edukacja, rehabilitacja etc.), oraz skorzystania z pomocy, jednak z obowiązkiem uczestnictwa zainteresowanego, w celu realizacji uprawnień.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że za zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji należy uznać dokonanie ograniczenia przyznawania świadczenia z zabezpieczenia społecznego, jakim jest renta socjalna ze środków ZUS, gdyż jest to świadczenie w pełni finansowane z budżetu państwa, bez jakiegokolwiek partycypacji (w czasie przeszłym lub aktualnym) przez osobę nim objętą, i przyznawane w dokładnie określonych przez ustawodawcę warunkach.

Trybunał Konstytucyjny przypomina też, że osoby do 18 roku życia, kontynuujące naukę i studiujące do końca 24 roku życia są objęte ubezpieczeniem ZUS ich rodziców lub opiekunów prawnych – co nie dotyczy osób, które przekroczyły tę granicę.

4. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie znajduje również podstaw do stwierdzenia, by uznać, że zaskarżona regulacja – wprowadzając kryterium wieku jako przesłankę uzyskania renty socjalnej – narusza dyspozycję art. 32 ust. 1 i art. 2 (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej) Konstytucji.

4.1. Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności przepisów pod kątem zasady równości, wyrażonej w tym przepisie, wielokrotnie podkreślał, że nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajduje zastosowanie w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Renta socjalna ma charakter świadczenia szczególnego, którego celem jest zastąpienie dochodu z pracy w sytuacjach, kiedy jego uzyskanie nie jest możliwe w związku z wystąpieniem takich zdarzeń losowych jak choroba, niezdolność do pracy (inwalidztwo), starość, utrata pracy nie z własnej winy i inne. Są to świadczenia w postaci renty, emerytury, zasiłków. Zwykle jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia jest uprzednia własna praca (zatrudnienie) i opłacanie składek, stanowiące tytuł do ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś świadczenia wynikające z realizacji zasady solidaryzmu społecznego, które przysługują niezależnie od uprzedniego zatrudnienia i są finansowane z budżetu (świadczenia pomocy społecznej), mają charakter niejako faworyzujący i przez to obwarowany dodatkowymi obowiązkami ze strony potencjalnego beneficjenta pomocy, co pozwala jej utrzymać charakter świadczenia szczególnego, oderwanego od podstawowej przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego, jaką jest posiadanie odpowiedniego okresu składkowego.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność przesłanki wieku, jako różnicującej sytuację prawną osób ubiegających się o rentę socjalną, nie uwzględniając jednak, że nie jest to jedyna przesłanka nabycia omawianych uprawnień. Kryterium wieku nie powinno być rozpatrywane

z punktu widzenia zgodności z zasadą równości w oderwaniu od pozostałych przesłanek prawa do renty socjalnej, w tym przede wszystkim związanych z wykształceniem. Jak zasadnie wskazał w swym wystąpieniu Marszałek Sejmu, zostało ono ustalone na podstawie danych dotyczących możliwości finansowych państwa, a także dostosowane do typowego wieku osób terminowo kończących studia wyższe.

Ograniczenie związane z kryterium wieku, od którego ustawodawca odstąpił w wypadku studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej jest wyjątkiem od zasady o charakterze przywileju, łączącym się w sposób oczywisty z dalszą, efektywną edukacją, przeniesioną na kolejny poziom, po zakończeniu wcześniejszego jej etapu (ograniczonego wymogiem 25 lat w przypadku ubiegania się o rentę). I w tym wypadku Trybunał aprobuje stanowisko, że dotyczy to podniesienia kwalifikacji, które sprzyjać ma uzyskaniu źródła utrzymania i w związku z tym uprawnia do uchylenia granicy wieku zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie wynika również z dołączonych do skargi konstytucyjnej dokumentów, że skarżący próbował podjąć studia doktoranckie lub aspiranturę naukową, co umożliwiłoby mu skorzystanie z prawa określonego w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że skarżący nie podważył racjonalności i konstytucyjności wprowadzenia kryterium wieku jako przesłanki do uzyskania renty socjalnej.

Wymaga również podkreślenia, że władze publiczne wykonały obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym stosownej egzystencji, co znajduje swoją treść w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.). Przewiduje ona, co podkreślili Marszałek Sejmu oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej, szereg świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W wypadku skarżącego jest to, na podstawie art. 37 tej ustawy, zasiłek stały, którego przyznanie, w sytuacji spełnienia wymogów ustawowych, jest zdaniem Ministra, obligatoryjne i spełnia wymóg zupełności i kompletności systemu w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana sprawiedliwość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak że różne traktowanie powinno być uzasadnione (zob. wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 70, s. 502 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

Jak wskazano wyżej, ustawodawca jest ustrojowo upoważniony do wyważenia dobra jednostki i dobra ogółu, wprowadzając dodatkowe kryteria uzyskania uprawnień, szczególnie w sferze socjalnej. Jest to uzasadnione w sytuacji, gdy chodzi o świadczenie niepochodzące, jak np. emerytura z otwartych funduszy emerytalnych, ze składek w systemie kapitałowym, lecz w całości ze środków publicznych, których wydatkowanie musi być dokonane z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej państwa. Trybunał aprobuje pogląd Marszałka Sejmu, że istnieje zależność między uprawnieniami jednostki oraz skalą możliwości ich zaspokojenia przez państwo, co wymusza stosowanie różnego rodzaju kryteriów różnicujących, ograniczających zakres podmiotowy przywilejów i stopień ich realizacji. Każde podwyższenie granicy wieku, stanowiącego przesłankę uzyskania renty socjalnej, wiąże się z określonym zwiększeniem wydatków z budżetu, czego – znając stan finansów publicznych – ustawodawca nie może bagatelizować. Ponadto, konstruując zaskarżony przepis,

ustawodawca miał na celu wyróżnienie osób zdobywających wykształcenie bez opóźnień. Uwzględnił także fakt, że większość osób kończy szkoły czy studia w terminie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca, ograniczając uprawnienie do uzyskania renty socjalnej, nie naruszył prawa do zabezpieczenia społecznego, a dokonując ograniczeń zgodnie z zasadą równości, nie naruszył również zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

5. Dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy ważna jest okoliczność, że skarżący ma możliwość ubiegania się o inne rodzaje pomocy przewidzianej przez władze publiczne w celu zabezpieczenia bytu, omówione już w pkt. 3 uzasadnienia, na co w swym piśmie zwrócił też uwagę Marszałek Sejmu oraz, w odpowiedzi na pismo Trybunału, Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.; dalej: u.p.s.) ustawodawca wprowadził prawo do zasiłku stałego, przysługujące: „1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej; 2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie”. Jednocześnie ust. 4 tego samego przepisu stanowi, że „W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, zasiłek stały nie przysługuje”. W drodze wykładni systemowej pozwala to przyjąć, że zasiłek stały jest świadczeniem alternatywnym dla renty socjalnej, mającym zbliżony krąg adresatów, jednak bez zaznaczonego granicznego wieku dla beneficjenta. Spełnienie wymagań określonych w artykule 37 u.p.s. nie jest jednak wystarczającą podstawą do przyznania zasiłku. Konieczne jest również wystąpienie przesłanek ogólnych, w szczególności wystąpienie trudnej sytuacji życiowej połączonej z niemożliwością jej samodzielnego przezwyciężenia (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Nie można przy tym pominąć obowiązków rodzinnych, w tym obowiązku alimentacyjnego wobec osoby ubiegającej się o zasiłek.

Z kolei na podstawie art. 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.s.r.) osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji przysługują zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny. Za osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji uznaje się osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności czyli legitymujące się orzeczeniem właściwego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, czy też legitymujące się orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji. Jeśli osoba uznana za całkowicie niezdolną do pracy i samodzielnej egzystencji jest osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności, spełnia ona przesłanki otrzymania także zasiłku pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.s.r., a zasiłek ten będzie jej przysługiwał, jeżeli nie jest osobą uprawnioną do dodatku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 6 u.s.r.).

Niezależnie od wyżej wskazanych możliwości Trybunał Konstytucyjny przypomina o podstawowej w europejskim kręgu kulturowym możliwości, jaką jest zwrócenie się do pomocy najbliższej rodziny (krewnych), czyli wykonanie ciężącego na nich obowiązku alimentacyjnego (art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.). Zakres obowiązku alimentacyjnego zależy z jednej strony od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego, z drugiej zaś – od zarobkowych i

majątkowych możliwości zobowiązanego. Pojęcia „usprawiedliwione potrzeby” oraz „możliwości zarobkowe i majątkowe” zostały szczegółowo omówione w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1987 r. (sygn. akt III CZP 91/86, OSNP 1988, nr 4, poz. 42).

Wskazać też należy, że wymieniona wyżej ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje również, że pomoc w postaci świadczenia rodzinnego przysługuje osobie sprawującej opiekę, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, o którym mowa w art. 128 k.r.o. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Po 513/09), jeżeli nie dysponuje ona innym źródłem dochodów (art. 17 u.s.r.).

Należy dodać, że osobom uprawnionym, ze względu na niski poziom dochodów, przysługują również inne świadczenia od władz publicznych, takie jak np. dodatek mieszkaniowy na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, ze zm.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.