

72/8/A/2010

WYROK

z dnia 5 października 2010 r.

Sygn. akt K 16/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 października 2010 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza wypłatę części składkowej (ustalonej na podstawie art. 25 tej ustawy) emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej w sytuacji zbiegu prawa do takiego świadczenia z prawem do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli osoba uprawniona wybiera, na podstawie zaskarżonego przepisu, pobieranie w całości tego drugiego świadczenia, a przy tym ze względu na wyłączenie zawarte w art. 56 ust. 5 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.) nie ma prawa do zwiększenia przewidzianego w art. 56 ust. 4 tejże ustawy, z art. 2 wyrażającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, Nr 67, poz. 411, Nr 70, poz. 416, Nr 180, poz. 1112, Nr 227, poz. 1505, Nr 228, poz. 1507, Nr 237, poz. 1654 i 1656 oraz z 2009 r. Nr 69, poz. 595, Nr 79, poz. 667 i Nr 97, poz. 800) w związku z art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 224 i Nr 134, poz. 903) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 października 2010 r. w Dz. U. Nr 189, poz. 1272.

I

1. Wnioskiem z 16 czerwca 2008 r. grupa posłów na Sejm zakwestionowała zgodność art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu rolników) w zakresie, w jakim wyłącza wypłatę części składkowej (ustalonej na podstawie art. 25 tej ustawy) emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej w sytuacji zbiegu prawa do takiego świadczenia z prawem do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), jeżeli osoba uprawniona wybiera, na podstawie zaskarżonego przepisu, pobieranie w całości tego drugiego świadczenia, a przy tym ze względu na wyłączenie zawarte w art. 56 ust. 5 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.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) nie ma prawa do zwiększenia przewidzianego w art. 56 ust. 4 tejże ustawy, z art. 2 wyrażającym zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Swoje stanowisko grupa posłów oparła na następujących argumentach:

Ograniczonego wycinka omawianej problematyki dotyczy wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, w którym Trybunał orzekł, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Biorąc pod uwagę ten wyrok, należy ocenić, jak na gruncie przepisów o emeryturach i rentach rolniczych wygląda sytuacja osób, którym na podstawie ocenionego przepisu odmówiono wynikającego z opłacanych w przeszłości składek rolniczych zwiększenia emerytury lub renty.

Zakwestionowane przepisy dotyczą sytuacji tzw. osób dwuzawodowych, czyli takich, które w czasie aktywności zawodowej były – równocześnie albo w różnych sekwencjach – pracownikami zatrudnionymi poza rolnictwem oraz rolnikami prowadzącymi własne gospodarstwa. Biorąc pod uwagę wskazane przepisy Konstytucji, nie można zaakceptować sytuacji, w której przy ustalaniu wysokości świadczeń socjalnych okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego są „brane w nawias” czy „wymazywane z pamięci”.

Wskazane w *petitum* wniosku przepisy uniemożliwiają osobom mającym ustalone prawo do świadczenia rolniczego pobieranie świadczenia rolniczego w jakiegokolwiek części, jeśli decydują się one na pobieranie świadczenia z FUS. Regułą jest, że świadczenia z FUS są wyższe od świadczeń rolniczych, dlatego też, w razie zbiegu świadczenia rolniczego ze świadczeniem z FUS, uprawniony zazwyczaj pobiera świadczenie z FUS. Konstrukcja wskazanej we wniosku regulacji powoduje, że w takim wypadku, jeżeli uprawniony miał wcześniej ustalone prawo do świadczenia rolniczego, opłacone w przeszłości składki rolnicze nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w wysokości pobieranego świadczenia. Jest on traktowany tak, jakby owych składek nigdy nie zapłacił i nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Sytuacja taka dotyczy zarówno osób, które pobierały świadczenie rolnicze, zanim nabyły prawo do emerytury, jak i osób, które prawo do świadczenia z FUS nabyły wcześniej lub równoległe z prawem do świadczenia rolniczego.

Tymczasem struktura rolniczych rent i emerytur nie uzasadnia nieuwzględnienia części składkowej w otrzymywanym świadczeniu z FUS. Nie można bowiem zapominać, że część składkowa świadczeń rolniczych w zamierzeniu ustawodawcy ma charakter uprzywilejowany. Przejawia się to w tym, że przysługuje ona w razie zaistnienia ryzyka ubezpieczeniowego (wiek emerytalny lub długotrwała niezdolność do pracy), podczas gdy

wypłata części uzupełniającej (część świadczenia rolniczego wypłacana z budżetu państwa) podlega zawieszeniu do czasu zaprzestania działalności rolniczej. Ponadto część składkowa nie podlega zawieszeniu w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki zawieszenia emerytury lub renty na podstawie powszechnych przepisów emerytalnych, tj. w razie osiągnięcia wysokich dochodów z pracy emeryta lub rencisty.

Zakwestionowana regulacja narusza zasadę równości. Wynika to z niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji osób uprawnionych do renty lub emerytury z FUS w zależności od tego, czy miały ustalone prawo do świadczenia rolniczego czy też nie. Jedynym relewantnym kryterium różnicowania adresatów prawa w zakresie efektywnie uzyskiwanych korzyści emerytalnych powinna być długość okresu opłacania składek rolniczych i ich wysokość.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 stycznia 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników w zakresie wskazanym we wniosku jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał następujące argumenty:

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że organ ten nie ocenia celowości oraz trafności rozwiązań kształtujących prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294).

Cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego jest opłacanie przez przyszłych świadczeniobiorców składek stanowiących źródło finansowania świadczeń z tego ubezpieczenia. Wysokość tych świadczeń jest jednak limitowana równowagą całego systemu ubezpieczeń społecznych. Tym samym wysokość świadczeń zależy, na co zwraca uwagę Trybunał w wyroku z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, od dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych. Ustanawiając prawo wyboru jednego tylko świadczenia w razie zbiegu uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, ustawodawca miał na uwadze między innymi powyższą zasadę.

Zasada sformułowana w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników obowiązuje także w powszechnym systemie emerytalno-rentowym (art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że system ubezpieczeń społecznych, na co wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. SK 37/06, nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości. Ustawodawca jest związany zasadą równości, ale tylko w wypadku świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną. Nie dotyczy to statusu podmiotów należących do różnych systemów ubezpieczeń społecznych. Nie można bowiem uznać, że uprawnienia podmiotów objętych ubezpieczeniem społecznym rolników oraz ubezpieczeniem powszechnym mogą być porównywalne.

Nie można zapominać także o różnym zakresie obciążeń polegających na opłacaniu składek na ubezpieczenie rolników i składek na powszechne ubezpieczenie społeczne. Faktem powszechnie znanym jest to, że składki w systemie rolniczym mają charakter niemal symboliczny. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że oceniając zgodność regulacji emerytalno-rentowych z konstytucyjną zasadą równości, należy wziąć pod uwagę także zakres ciężarów ponoszonych przez poszczególne grupy ubezpieczonych w celu finansowania systemu ubezpieczeń społecznych wynikających z zasad opłacania składek na ubezpieczenie.

Powołany we wniosku art. 56 ust. 4 ustawy emerytalnej ma za zadanie zrekomensować okres podwójnego ubezpieczenia w wypadku, gdy okresów pracy w rolnictwie nie wykorzystano przy ustaleniu prawa do emerytury. W powoływanym już wyroku TK o sygn. SK 37/06 Trybunał uznał, że przepis ten nie może mieć zastosowania w wypadku, gdy dana osoba ma już ustalone prawo do świadczenia emerytalnego lub rentowego z ubezpieczenia społecznego rolników. Składki opłacane na to ubezpieczenie zostały bowiem skonsumowane przy ustalaniu tego prawa. Oznacza to, że nie ma żadnych podstaw do zwiększenia świadczenia z ubezpieczenia powszechnego, o którym mowa w art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, że opłacane składki na ubezpieczenie społeczne rolników przez uprawnionego, do którego stosuje się art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników, nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w wysokości pobieranych przez niego świadczeń, skoro składki te zostały skonsumowane przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że odrębności w statusie ubezpieczeniowym obywateli, uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Nie ulega wątpliwości, że jedną z takich odrębności obciążających budżet państwa jest daleko idąca redukcja zasady wzajemności w konstrukcji świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników. Część składkowa tego świadczenia pozostaje w widocznej dysproporcji do kosztów poniesionych przez budżet państwa – uzupełniająca część świadczenia emerytalnego jest finansowana ze środków budżetowych i wynosi od 85% do 95% emerytury podstawowej.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 15 grudnia 2008 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników w związku z art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Swoje stanowisko Prokurator Generalny oparł na następujących argumentach:

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawodawca zwykły. Dysponuje on zatem dużą swobodą działania legislacyjnego w zakresie urzeczywistniania prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że jakkolwiek ustawodawca dysponuje swobodą kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, to ma on obowiązek tworzyć je z poszanowaniem konstytucyjnych zasad, w tym zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Wskazany we wniosku art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników nie dotyczy materii, która jest przedmiotem zastrzeżeń grupy posłów. Przepis ten ustanawia bowiem ogólną zasadę wypłaty jednego świadczenia w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty rolniczej z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego. Tym samym, biorąc pod uwagę argumentację przedstawioną we wniosku, należy stwierdzić, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest w istocie art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, powołany jako przepis związkowy. W tej sytuacji rozważania w niniejszej sprawie mogą dotyczyć jedynie kwestii nierozstrzygniętych w wyroku TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, w którym Trybunał orzekł, że art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału o naruszeniu zasady równości wobec prawa decyduje wybór takiego, a nie innego kryterium różnicowania, które musi być dobrane z poszanowaniem innych zasad konstytucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowana regulacja nie narusza tej zasady, gdyż nie wprowadza ona żadnej kategoryzacji podmiotów, do których jest adresowana. Wszystkie podmioty, które

spełniają warunki określone w zaskarżonym przepisie, podlegają tym samym zasadom. Nie można zatem uznać za dyskryminację nieuwzględnienia przy obliczaniu wysokości świadczenia z FUS okresu opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników, jeżeli osoba uzyskująca to świadczenie miała uprzednio ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Za odrębną kategorię podmiotów nie można uznać osób, które pomimo ustalenia prawa do świadczenia nie pobierały rolniczej emerytury lub renty. Tego typu rozumowanie reprezentuje także Trybunał. W wyroku z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, uznał on, że cechą relewantną, pozwalającą na zaliczenie do tej samej kategorii podmiotów prawnych, jest ustalenie prawa do świadczenia, a nie jego wypłata. Tym samym w razie przyznania prawa do świadczenia, świadczeniobiorca, niezależnie od tego czy podjął wypłatę świadczenia, czy nie, należy do tej samej grupy podmiotów prawnych, charakteryzujących się taką samą cechą relewantną.

Ponadto w wyroku TK o sygn. SK 37/06 Trybunał uznał, że odrębność systemów ubezpieczeniowych jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą ograniczenia w zakresie doliczania okresu ubezpieczenia z jednego systemu do drugiego. Czym innym jest możliwość doliczenia pewnych okresów pracy w gospodarstwie rolnym w celu uzyskania prawa do emerytury, co stanowi realizację wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. Czym innym jest natomiast zbieg uprawnień do pobierania świadczeń wynikających z różnego rodzaju ubezpieczeń – rolniczego i powszechnego. Niekwestionowaną bowiem zasadą jest prawo uprawnionego do wyboru jednego ze świadczeń z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

4. Dnia 4 października 2010 r. wpłynęło do Trybunału pismo Marszałka Sejmu, w którym Marszałek wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na wygaśnięcie mandatów dwóch posłów, podpisanych pod wnioskiem w sprawie o sygn. K 16/08.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wygaśnięcie mandatów skutkuje utratą uprawnienia grupy posłów do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w charakterze wnioskodawcy. Utrata legitymacji procesowej ma charakter bezwzględny i nie podlega sanowaniu; podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przestaje istnieć, a w związku z tym brak jest możliwości uzupełnienia przez niego braków formalnych swojego wniosku.

II

Na rozprawie Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności odniósł się do wniosku Marszałka Sejmu z 4 października 2010 r. w sprawie umorzenia postępowania ze względu na wygaśnięcie mandatów dwóch posłów podpisanych pod wnioskiem w sprawie o sygn. K 16/08.

Marszałek Sejmu podtrzymał argumentację zawartą we wskazanym piśmie. Przedstawiciele wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego uznali natomiast, że sprawa powinna podlegać merytorycznemu rozpoznaniu. Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że wygaśnięcie mandatów wiązało się ze zdarzeniami losowymi, a wnioskodawca w ślad za zarządzeniem Trybunału uzupełnił wniosek o dwa brakujące podpisy.

Trybunał, odnosząc się do pisma Marszałka Sejmu, uznał, że zarówno w momencie składania wniosku, tj. 16 czerwca 2008 r., jak i w dniu rozpoczęcia rozprawy wniosek w sprawie o sygn. K 16/08 spełniał wymogi formalne. Tym samym sprawę należy ocenić merytorycznie.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ubezpieczenie społeczne rolników a powszechne ubezpieczenie społeczne.

1.1. We wniosku zakwestionowane zostało brzmienie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu rolników) w zakresie, w jakim wyłącza wypłatę części składkowej (ustalonej na podstawie art. 25 tej ustawy) emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej w ściśle określonej sytuacji, tj. w wypadku, kiedy w następstwie zbiegu świadczenia z ubezpieczenia rolniczego z prawem do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) osoba uprawniona wybiera pobieranie świadczenia z FUS, a w związku z wyłączeniem zawartym w art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) nie ma ona prawa do zwiększenia przewidzianego w art. 56 ust. 4 tej ustawy.

Zdaniem wnioskodawcy, wskazane przez niego przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz ustawy o ubezpieczeniu rolników są tak sformułowane, że okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz opłacania składek na ubezpieczenie rolników mogą nie wpływać na wysokość świadczenia emerytalnego pobieranego z FUS. Jednocześnie w ustawie o ubezpieczeniu rolników obowiązuje mechanizm eliminujący możliwość pobierania dwóch świadczeń z różnych systemów ubezpieczeniowych jednocześnie. W efekcie opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne rolników nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w wysokości pobieranej przez uprawnionego emerytury lub renty. W opinii wnioskodawcy godzi to w zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

1.2. Niekonstytucyjność art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników, regulującego kwestię zbiegu świadczeń z różnych systemów ubezpieczeniowych, wnioskodawca wiąże z przepisem, który określa zasady ustalania wysokości świadczenia emerytalnego w systemie powszechnym (art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Przedmiotem kontroli jest więc norma prawna wyprowadzona z przepisów należących do dwóch systemów ubezpieczeniowych: systemu powszechnego, regulowanego ustawą o emeryturach i rentach z FUS, oraz systemu ubezpieczenia rolników, regulowanego ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Na tym etapie niezbędne jest przypomnienie niektórych orzeczeń Trybunału, odnoszących się do kwestii niezależności i odrębności obu tych systemów ubezpieczeniowych.

Przede wszystkim Trybunał stoi na stanowisku, że system ubezpieczeń społecznych powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości, jednak zróżnicowanie systemów emerytalnych określonych grup zawodowych w świetle obowiązującej Konstytucji jest dopuszczalne i leży w zakresie swobody ustawodawcy (zob. wyroki TK z: 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wynika to z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, jednak zakres i formy tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy. Do niego należy więc

wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju.

U podstaw zróżnicowania systemów emerytalnych w Polsce określonych grup zawodowych leżą przede wszystkim swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej i wynikające stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, powstające odrębności w statusie ubezpieczeniowym obywateli, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej (OTK ZU nr 11/A/2000, poz. 296).

Przykładem odrębnego uregulowania systemu ubezpieczenia społecznego jest reżim ubezpieczenia społecznego rolników regulowany ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157). System ten różni się od powszechnego przede wszystkim sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest bowiem 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.

Ponadto ubezpieczenie społeczne rolników ma szereg specyficznych właściwości. Obejmuje ono posiadających obywatelstwo polskie rolników, prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych oraz pracujących w nim domowników. Składki w ubezpieczeniu rolniczym w wypadku gospodarstw mniejszych niż 50 ha przeliczeniowych nie zależą od obszaru gospodarstwa ani od dochodów w nim osiągniętych. W wypadku gospodarstw o powierzchni większej niż 50 ha przeliczeniowych, rolnik opłaca dodatkową składkę miesięczną zależną od powierzchni gospodarstwa. Zasadniczą przesłanką podlegania temu ubezpieczeniu jest posiadanie gospodarstwa rolnego, nawet bardzo małego, nie zaś realna działalność rolnicza jako podstawowe źródło utrzymania rolnika i jego rodziny oraz jako podstawa finansowania tego ubezpieczenia. Podleganie ubezpieczeniu nie jest także uwarunkowane zamieszkiwaniem rolnika na terenie prowadzonego gospodarstwa ani zakresem prowadzonych we własnym gospodarstwie prac (zob. wyrok SN z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt II UKN 389/98, OSNP nr 4/2000, poz. 156). Tak określony dostęp do ubezpieczenia rolników należy uznać za szeroki i otwarty.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Zakwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników reguluje kwestię zbiegu prawa do świadczenia w sytuacji, w której jedna osoba spełnia warunki do otrzymania więcej niż jednego świadczenia (emerytury lub renty), z różnych systemów ubezpieczeniowych. Zgodnie z nim „w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego, uprawnionemu wypłaca się jedno wybrane przez niego świadczenie, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4”. Wyjątki, o których mowa w ust. 3 (uchylony przez art. 33 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507; dalej: ustawa o emeryturach kapitałowych) oraz ust. 4 nie mają znaczenia dla oceny badanego przepisu. Przepis ten wyraża, przyjętą przez ustawodawcę w ustawie o ubezpieczeniu rolników, ogólną zasadę pobierania jednego świadczenia (tzw. zasada niekumulacji), która dotyczy zbiegu świadczenia przysługującego z tytułu prawa do renty lub emerytury rolniczej ze świadczeniem przysługującym z tych samych tytułów, ale z innego ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z nią uprawniony do więcej niż jednego

świadczenia z tego tytułu wybiera, które świadczenie chce otrzymywać. Przy czym, wybór świadczenia należy do sfery jego samodzielnych uprawnień i nie podlega ocenie. To znaczy, że nawet jeżeli uprawniony zażąda wypłaty niższego świadczenia, żądanie to musi zostać uwzględnione.

Wnioskodawca nie kwestionuje ogólnej zasady niekumulacji świadczeń wynikającej z tego przepisu. Jego zastrzeżenia dotyczą zbiegu świadczenia rentowego lub emerytalnego z ubezpieczenia rolniczego z określonym świadczeniem – świadczeniem emerytalnym z FUS, którego wysokość została ustalona z zastosowaniem wyłączenia przewidzianego w art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zarazem zarzut niekonstytucyjności art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników wnioskodawca zawęży do braku możliwości wypłaty jedynie części składkowej (ustalonej na podstawie art. 25 tej ustawy) emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej, a nie całego świadczenia. Wskazanie tak zawężonego zakresu wynika ze specyfiki ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. W przeciwieństwie bowiem do klasycznego ubezpieczenia społecznego, w którym emerytury i renty finansowane są w większej części ze składek uczestników, w ubezpieczeniu rolniczym tylko niewielka część świadczenia rentowego albo emerytalnego – właśnie część składkowa – pochodzi ze środków uzyskiwanych w wyniku opłacania składek. Pozostała część – część uzupełniająca, która wynosi od 85% do 95% emerytury podstawowej, jest finansowana ze środków budżetowych.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników badany w związku z zastosowaniem art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim wyłącza wypłatę części składkowej emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej podmiotom, których emerytura z FUS nie została zwiększona za okresy opłacania składek na Fundusz Emerytalny Rolników, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników (dalej: ubezpieczenie społeczne rolników) w związku z wcześniejszym ustaleniem prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej rolniczej.

2.2. Powołany przez wnioskodawcę art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustanawia wyjątek od ogólnej zasady odrębności systemów ubezpieczeniowych i dotyczy reguły, która ma zrekompensować okres podwójnego ubezpieczenia. Odnosi się ona do możliwości zwiększenia emerytury za okresy opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze, ale tylko wówczas, gdy okresów tych nie wykorzystano przy ustalaniu prawa do emerytury z FUS.

Ogólną zasadą jest, że świadczenia emerytalne na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS przysługują ubezpieczonemu, czyli osobie podlegającej ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, określonym w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, a do ustalenia prawa do emerytury oraz obliczenia jej wysokości uwzględnia się zasadniczo tzw. okresy składkowe i okresy nieskładkowe ubezpieczonego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 5-7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wyjątek od tej zasady stanowi art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którym w sytuacji, gdy ustalone na podstawie art. 5-7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS okresy składkowe i nieskładkowe okażą się krótsze od okresu wymaganego do uzyskania emerytury na podstawie przepisów tej ustawy w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tego okresu, uwzględnia się także okresy pracy w gospodarstwie rolnym. Okresy te traktuje się jako okresy składkowe.

Jeżeli natomiast okresy składkowe i nieskładkowe nie zostały uzupełnione okresami wymienionymi w art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, to rekompensatą za okres podwójnego ubezpieczenia jest instytucja zwiększenia świadczenia na podstawie

art. 56 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym emerytura, na wniosek zainteresowanego, jest zwiększona za okres opłacania składek na Fundusz Emerytalny Rolników, Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników i ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników. Art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustanawia ograniczenie dla wyjątku przewidzianego w ust. 4. Zgodnie z nim „zwiększenie, o którym mowa w ust. 4, nie przysługuje osobie mającej ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników”. Przepis ten nie pozwala zatem na zwiększenie emerytury z FUS o okresy pracy w gospodarstwie rolnym w sytuacji, gdy zainteresowany ma już ustalone prawo do świadczenia emerytalnego lub rentowego z ubezpieczenia społecznego rolników.

Art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku o sygn. SK 37/06 Trybunał uznał, że przepis ten jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, że reżim ubezpieczenia społecznego rolników jest inny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, dlatego też może mieć inne cechy i w odmienny sposób regulować uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest bowiem co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek. Zależność taka nie zachodzi natomiast w systemie ubezpieczeń rolniczych.

Jednocześnie Trybunał uznał, że wyłączenie prawa do zwiększenia emerytury osób, które mają ustalone prawo do zabezpieczenia społecznego rolników, nie godzi w konstytucyjną zasadę równości. Posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty jest cechą wyróżniającą z grupy podmiotów określonych w art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i dlatego też nie można traktować adresatów art. 56 ust. 4 oraz art. 56 ust. 5 podobnie.

Ponadto Trybunał nie znalazł także podstawy do uznania, że zakwestionowany przepis narusza wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Przepis ten nie narusza bowiem istoty prawa do świadczenia, a jedynie mówi, w jaki sposób prawo to realizować, tzn. jak ustalać wysokość świadczenia. Ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego z ubezpieczenia społecznego rolników oznacza, że składki opłacane na ubezpieczenie rolnicze zostały „skonsumowane” i tym samym nie istnieją przesłanki, żeby zwiększyć uprawnionemu świadczenie z ubezpieczenia powszechnego.

W niniejszej sprawie art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS został powołany jako przepis związkowy. Wnioskodawca tym samym nie kwestionuje po raz kolejny jego konstytucyjności. Uważa natomiast, że w sytuacji zastosowania tej regulacji, a więc w razie niezwiększenia emerytury z FUS o okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu, zasada wypłaty jednego świadczenia, przewidziana w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników, nie powinna obowiązywać w stosunku do części składkowej emerytury rolniczej.

Zakres wniosku oraz przedstawiona w nim argumentacja wskazują, że w opinii wnioskodawcy składki opłacane na ubezpieczenie rolnicze powinny w tej sytuacji znajdować odzwierciedlenie w wysokości otrzymywanego świadczenia, niezależnie od tego, czy podmiot uprawniony jest do świadczenia z systemu rolniczego czy z powszechnego. Sytuacja jest jasna w wypadku, kiedy uprawniony decyduje się na pobieranie świadczenia tylko z ubezpieczenia rolniczego czy też na pobieranie świadczenia tylko z FUS, które na podstawie art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zwiększone o okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu. Problem konstytucyjny, zdaniem wnioskodawcy, pojawia się natomiast w razie zbiegu prawa do świadczenia z

ubezpieczenia rolniczego oraz świadczenia emerytalnego z FUS, w sytuacji kiedy uprawniony decyduje się na pobieranie świadczenia z FUS, a zastosowanie znajduje art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Chodzi o wyłączenie przewidziane w tym przepisie, które nie pozwala na zwiększenie emerytury z FUS w wypadku, kiedy uprawniony do otrzymania świadczenia emerytalnego z FUS ma już ustalone prawo do pobierania świadczenia z ubezpieczenia rolniczego. Uprawniony otrzymuje wtedy emeryturę z FUS niezwiększoną za okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu, a jednocześnie wynikająca z art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników zasada niekumulacji świadczeń uniemożliwia dalsze pobieranie świadczenia z ubezpieczenia rolniczego.

Z uwagi na wyrok Trybunału o sygn. SK 37/06, w którym Trybunał orzekł o zgodności tej regulacji z Konstytucją, wnioskodawca nie kwestionuje po raz kolejny ust. 5 art. 56 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ale skupia się na przepisach ustawy o ubezpieczeniu rolników. Uważa, że skoro wyłączenie możliwości zwiększenia świadczenia z FUS o okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu jest konstytucyjne, to należy tak zmienić przepisy ustawy o ubezpieczeniu rolniczym, aby umożliwić uprawnionemu otrzymywanie tej kwoty z ubezpieczenia rolniczego. W tym celu należy ograniczyć ustanowioną w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników zasadę niekumulacji świadczeń, która uniemożliwia pobieranie dwóch świadczeń jednocześnie, tak aby uprawniony mógł pobierać dodatkowo także świadczenie z ubezpieczenia rolniczego. Wnioskodawca ogranicza się przy tym jedynie do części składkowej tego świadczenia – czyli tej części, która pochodzi ze składek ubezpieczonego.

Podsumowując, zdaniem wnioskodawcy, w sytuacji kiedy uprawnionemu do dwóch świadczeń: emerytury lub renty inwalidzkiej z ubezpieczenia rolniczego oraz emerytury z FUS nie przysługuje zwiększenie świadczenia przewidziane w art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (ma on już ustalone prawo do renty lub emerytury z ubezpieczenia rolniczego), jeśli uprawniony zdecyduje się na pobieranie emerytury z FUS, zasada wyboru jednego tylko świadczenia określona w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników nie powinna mieć zastosowania do części składkowej świadczenia pobieranego z ubezpieczenia rolników. Uprawniony powinien zatem otrzymywać świadczenie emerytalne z FUS (niepowiększone o okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu) oraz część składkową świadczenia z ubezpieczenia rolników (emerytury lub renty).

2.3. Mając na uwadze powyższe, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, który zauważa, że przedmiot niniejszego wniosku w istocie pokrywa się z przedmiotem ocenianym w powołanym już wyroku w sprawie o sygn. SK 37/06, a więc że przedmiotem kontroli jest art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, i w związku z tym rozważania niniejszej sprawy dotyczyć mogą jedynie kwestii nierozstrzygniętych w tamtym wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przedmiotem kontroli byłaby tylko specyficzna sytuacja, kiedy uprawniony nie pobierał wcześniej świadczenia na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu rolników, chociaż uzyskał do tego prawo.

Odnosząc się do tak sformułowanych argumentów, należy zauważyć, że wskazana przez wnioskodawcę regulacja dotyczy innego etapu ustalania należnego świadczenia. Chodzi o sytuację, w której omawiany art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS znalazł już zastosowanie, a emerytura z FUS nie została zwiększona o okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu. Wnioskodawca nie kwestionuje zatem po raz kolejny tej regulacji, która dotyczy ustalania wysokości świadczenia z FUS, ale zarzut niekonstytucyjności odnosi do mechanizmu eliminującego możliwość pobierania dwóch

świadczeń z różnych systemów ubezpieczeniowych, przewidzianego w przepisach ustawy o ubezpieczeniu rolników. Nie ulega więc wątpliwości, że jakkolwiek poglądy zawarte w uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia Trybunału nie pozostają bez wpływu na ocenę konstytucyjności zakwestionowanej we wniosku regulacji prawnej, to zakres niniejszego wniosku dotyczy w istocie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, które nie były oceniane przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 37/06.

3. Zakres podmiotowy zakwestionowanej regulacji.

Zastąpienie od 1 stycznia 1999 r. obowiązującego dotychczas systemu emerytalnego o charakterze repartycyjnym systemem wielofilarowym, w którym zostały połączone dwa mechanizmy: repartycyjny (I filar – powszechny i obowiązkowy) i kapitałowy (II filar – powszechny i obowiązkowy, III filar – dobrowolne ubezpieczenia dodatkowe), wiązało się z przyjęciem przez ustawodawcę pewnych ram czasowych. Radykalna zmiana systemu nie mogła objąć wszystkich ubezpieczonych. Nowe zasady wprowadzone w stosunku do osób, którym w momencie wejścia w życie reformy brakowało kilkunastu lat (ustawodawca przyjął maksymalnie 15 lat), mogłyby spowodować znaczne obniżenie ich świadczenia. Dlatego też ustawodawca przyjął, że prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach, tzn. w systemie zdefiniowanego świadczenia, zachowane zostało dla tych ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie reformy mieli ukończone 50 lat, a więc dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.

Wskazany jako przepis związkowy art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS obejmuje wyliczanie emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i dotyczy tych właśnie podmiotów, które nie zostały objęte reformą systemu ubezpieczeniowego z 1999 r., czyli osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Zakres niniejszego wniosku jest zatem ograniczony do podmiotów, które przechodzą na emeryturę na tzw. starych zasadach.

Wspomniane wyżej ograniczenie wniosku ma znaczenie z uwagi na zmianę treści normatywnej art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników.

Określona w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników zasada wypłaty jednego tylko świadczenia została bowiem ograniczona już po wniesieniu niniejszego wniosku wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach kapitałowych. Ustawa ta zniosła możliwość uwzględnienia przy ustalaniu emerytury rolniczej (również w obniżonym wieku emerytalnym) okresów ubezpieczenia innego niż rolnicze dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Jednocześnie jednak wyłączyła w stosunku do tej kategorii podmiotów zasadę wyboru jednego tylko świadczenia, którą ustanawia art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników. Zgodnie z dodanym art. 33 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu rolników art. 33 ust. 2 tej ustawy nie stosuje się do osób uprawnionych jednocześnie do emerytury rolniczej oraz do emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ust. 1, art. 24a lub art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wskazane w dodanym ust. 2a regulacje prawne z ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczą nabywania emerytury przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. Tym samym osoba urodzona po tym dniu, która nabędzie prawo do emerytury rolniczej (czyli będzie legitymować się co najmniej 25-letnim okresem podlegania wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu emerytano-rentowemu) oraz do emerytury pracowniczej na podstawie art. 24 ust. 1, art. 24a oraz art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, będzie miała prawo do wypłaty obu świadczeń emerytalnych.

Powyższa zmiana nie dotyczy jednak zakresu podmiotowego wskazanego w niniejszym wniosku. Wnioskodawca ograniczył bowiem zakres niekonstytucyjności art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników jedynie do podmiotów, co do których

zastosowanie znalazł art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przepis ten, o czym była już mowa, dotyczy ustalania emerytur na „starych zasadach” (w systemie zdefiniowanego świadczenia) dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Natomiast omówione zmiany wprowadzone w 2008 r. dotyczą ubezpieczonych urodzonych po tym dniu. Tym samym zmiany te nie wpływają bezpośrednio na zakres wskazany w niniejszym wniosku.

4. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: sprawiedliwości społecznej oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawca, zarzucając naruszenie art. 2 Konstytucji, ogranicza się do stwierdzenia, że „ubezpieczony płacąc składki na ubezpieczenie społeczne rolników miał prawo oczekiwać, że znajdzie to jakiegokolwiek, choćby skromne, odzwierciedlenie w wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej”.

4.1. Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych wypadkach, w których naruszenie tej zasady „ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000 r., poz. 259; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258).

Oceniając zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia art. 2 Konstytucji oraz wynikających z niego zasad sprawiedliwości społecznej, konieczne jest przypomnienie, że z Konstytucji nie wynika prawo do określonego świadczenia emerytalnego. Zgodnie z art. 67 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. w razie niezdolności do pracy z powodu określonego wieku, a wybór rozwiązań, które będą to prawo gwarantować, należy do ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy nie jest przy tym nieograniczona. Stanowiąc przepisy systemu ubezpieczeń społecznych, nie może on naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, do którego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości utrzymania się. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia, wynagrodzenie ze stosunku pracy (zob. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt 3). Niedopuszczalne są takie regulacje, które prowadzą do naruszenia minimum życiowego emerytów i rencistów (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Tym samym, wprowadzając zmiany do systemu ubezpieczeniowego, ustawodawca ma znacznie większy zakres swobody w wypadku wszelkich regulacji wykraczających poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

W kwestionowanej sprawie mamy do czynienia z regulacją, która swoim zakresem wykracza poza tak pojmowaną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Wnioskodawca kwestionuje wyrażoną w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników ogólną zasadę wypłaty jednego świadczenia w sytuacji zastosowania art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jego zdaniem, składki płacone na ubezpieczenie społeczne rolników powinny znaleźć odzwierciedlenie w wysokości świadczenia pobieranego przez uprawnionego (chodzi o część składkową rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej). Wnioskodawca pomija jednak w swych rozważaniach, że z Konstytucji nie wynika prawo do dwóch świadczeń społecznych. Zasadą obowiązującą w systemie ubezpieczeń społecznych jest prawo uprawnionego do wyboru jednego świadczenia z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Zasadę tę ustanowił ustawodawca, do którego należy stanowienie prawa, odpowiadające założonym celom politycznym i gospodarczym poprzez przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – najlepiej będą służyły realizacji tych celów. Nie można zapominać, że zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych, a ubezpieczony musi liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje ekonomiczne granice (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999 r., poz. 100).

Skoro zatem ustawodawca uznał, że system finansowy państwa nie jest w stanie zapewnić uprawnionym podmiotom dwóch świadczeń emerytalnych jednocześnie i przyjął, że takie podmioty mogą korzystać ze świadczenia tylko w ramach jednego ubezpieczenia społecznego, czego przyczyną bez wątpienia jest zapewnienie płynności finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych, to wybranie przez rolnika emerytury z systemu powszechnego, ze zrozumiałych powodów, powoduje cofnięcie przyznanej mu renty lub emerytury z ubezpieczenia rolniczego. Należy uznać, że mieści się to w zakresie swobody działania ustawodawcy.

4.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Sprowadza się to do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10 oraz wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw omawianej zasady „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach” (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81).

Zasada wyboru jednego tylko świadczenia wyrażona w zakwestionowanym art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników nie jest regulacją nową - obowiązuje od momentu wejścia w życie tej ustawy, czyli od 1990 r. Trudno zatem uznać, że jednostka nie mogła przewidzieć skutków jej obowiązywania. W konsekwencji nie można zgodzić się z poglądem, że regulacja prawna zakwestionowana przez wnioskodawcę narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa.

5. Zgodność zaskarżonej regulacji z zasadą równości (art. 32 Konstytucji).

Kolejnym zarzutem sformułowanym przez wnioskodawcę jest zarzut naruszenia zasady równości. Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 21 września 1999 r., sygn. K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

W niniejszej sprawie wnioskodawca porównuje sytuację podmiotów, w stosunku do których ma zastosowanie art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – chodzi o podmioty, których emerytura z FUS jest zwiększona za okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu – z podmiotami, które uzyskały prawo do emerytury z FUS z zastosowaniem art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, co znaczy, że mają one także ustalone prawo do rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej. Porównania tego dokonuje na tle art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników, czyli przepisu, który wyłącza możliwość pobierania dwóch świadczeń z różnych systemów ubezpieczeniowych jednocześnie. Zdaniem wnioskodawcy, jedynym relewantnym kryterium różnicowania adresatów prawa w zakresie efektywnie uzyskiwanych korzyści emerytalnych może być w tym wypadku długość okresu opłacania składek rolniczych i ich wysokość, a nie ustalenie prawa do rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej.

Z tak przyjętym rozumowaniem nie można się zgodzić.

Porównaniem sytuacji podmiotów wskazanych w art. 56 ust. 4 i art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zajął się Trybunał w powoływanej już sprawie o sygn. SK 37/06.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że 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.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, nie kwestionując ogólnych założeń dotyczących zasady równości, że samo zróżnicowanie sytuacji podmiotów opłacających składki na ubezpieczenie rolnicze trudno kwalifikować jako naruszenie zasady równości. Dokonując dalszej analizy wskazanych regulacji, stwierdził, że adresatami normy wynikającej z art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są podmioty, które nie mają ustalonego prawa do świadczenia z systemu rolniczego, co stanowi cechę relewantną tych podmiotów. Tym samym za cechę wyróżniającą nie można uznać samego faktu bycia rolnikiem, ale to czy zostało ustalone z tego tytułu prawo do świadczenia rentowego lub emerytalnego. Podmioty objęte art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają ustalone prawo do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych rolników, a zatem nie są podobne do podmiotów określonych w art. 56 ust. 4

tej ustawy, które jedynie opłacały składki na ubezpieczenie rolnicze, ale nie ustaliły prawa do świadczenia z tego tytułu. Mając to na uwadze, Trybunał uznał, że art. 56 ust. 5 nie narusza zasady równości.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z inną sytuacją prawną. Wnioskodawca zarzuca bowiem naruszenie zasady równości wobec podmiotów wskazanych w art. 56 ust. 4 i art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ale na tle art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników.

Odnosząc się do tak zakwestionowanej regulacji, wypada podkreślić, że wspólną cechą istotną adresatów art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników w związku z art. 56 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, uzasadniającą ich równe traktowanie, jest posiadanie przez nich prawa do dwóch świadczeń na podstawie dwóch różnych systemów ubezpieczeniowych – rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej oraz świadczenia emerytalnego z FUS. Jednocześnie prawo do świadczenia rolniczego w świetle ust. 5 art. 56 ustawy o emeryturach i rentach z FUS musi zostać ustalone wcześniej. Zastosowania nie znajduje wtedy ust. 4 art. 56 tej ustawy, który wiąże się z przyjętą w systemie ubezpieczeniowym zasadą skonsumowania okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt II UK 165/06, OSNP 2008 nr 9-10, poz. 140; z 9 października 2008 r., sygn. akt II UK 48/08, Lex nr 490387; z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 178/08, Lex nr 490375).

Podkreślenia wymaga także, że osoby, które mimo przyznania rolniczej emerytury lub renty faktycznie jej nie pobierały, nie stanowią odrębnej kategorii podmiotów prawnych. W orzecznictwie Trybunału ustalony jest pogląd, w myśl którego cechą relewantną, pozwalającą na zaliczenie do tej samej kategorii podmiotów prawnych, jest ustalenie prawa do świadczenia, a nie jego wypłata. W sprawie o sygn. P 47/07 Trybunał uznał, że nie narusza zasady równości i nie jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej taka regulacja prawna, która jednakowo traktuje zarówno tych ubezpieczonych, którzy po przyznaniu świadczenia emerytalnego pobierali je, jak i tych, którzy poprzestali na uzyskaniu decyzji, a wypłata świadczenia nie była realizowana (zob. wyrok TK z 18 listopada 2008 r., OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156).

Wszystkie podmioty określone jako dwuzawodowcy, mające cechę wskazaną powyżej – czyli posiadanie przez nich prawa do dwóch świadczeń na podstawie dwóch różnych systemów ubezpieczeniowych – traktowane są jednakowo. Mają oni prawo tylko do jednego świadczenia, z dwóch im przysługujących. Cechy tej nie mają natomiast emeryci i renciści pobierający świadczenia wyłącznie na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z FUS, czyli także podmioty, których wysokość emerytury została ustalona z zastosowaniem art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach lub rentach z FUS. Podmioty te „wykorzystały” okresy opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników dopiero przy ustalaniu wysokości emerytury z FUS i w związku z tym nie mają one ustalonego prawa do świadczenia z ubezpieczenia rolników. Tym samym art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników w ogóle nie znajduje w stosunku do nich zastosowania. Pomiedzy tymi podmiotami brak jest zatem jakiegokolwiek relewantności. Z jednej strony mamy grupę podmiotów, która opłacała składki na ubezpieczenie rolnicze, nie uzyskała z tego tytułu prawa do świadczenia i w związku z tym przy ustalaniu prawa do emerytury z systemu powszechnego wykorzystała okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu do zwiększenia świadczenia z systemu powszechnego – tej kategorii podmiotów art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników nie dotyczy. Z drugiej strony mamy podmioty, którym ustalono prawo do świadczenia z systemu rolniczego, a następnie prawo do emerytury w systemie powszechnym. W stosunku do nich znajduje zastosowanie w art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników. W związku z tym we wskazanej przez wnioskodawcę sytuacji dochodzi do różnego traktowania, ale podmiotów całkowicie odmiennych.

Tym samym Trybunał nie znalazł podstaw do uznania, że zakwestionowana we wniosku regulacja narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji i wskazaną w nim zasadę równości.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.