

Dz.U. 2001 Nr 67 poz. 715

W Y R O K

z dnia 21 czerwca 2001 r.

Sygn. SK 6/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 czerwca 2001 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Genowefy P. z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin (tekst jednolity z 1989 r. Dz.U. Nr 46, poz. 250 ze zm.) z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji

o r z e k a:

Art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin (tekst jednolity z 1989 r. Dz.U. Nr 46, poz. 250; zm.: z 1990 r. Nr 36, poz. 206; z 1991 r. Nr 104, poz. 450, Nr 110, poz. 474; z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1996 r. Nr 100, poz. 461, Nr 124, poz. 585; z 1997 r. Nr 28, poz. 153; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 137, poz. 887, Nr 162, poz. 1118; z 1999 r. Nr 60, poz. 636), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461), jest zgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga Genowefy P., sporządzona 19 maja 2000 r. Skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin (tekst jednolity z 1989 r. Dz.U. Nr 46, poz. 250 ze zm.) z art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżąca była zatrudniona do 31 stycznia 1991 r. W okresie od 28 listopada do 5 lipca 1991 r., a następnie od 5 sierpnia 1991 r. była objęta ubezpieczeniem społecznym na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin. Decyzją z 26 czerwca 1994 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał skarżącej rentę inwalidzką w wysokości przewidzianej dla inwalidy II grupy. W wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego 28 czerwca 1995 r. przez właściwą komisję lekarską do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, skarżąca zaliczona została do III grupy inwalidów. Komisja przyjęła za datę inwalidztwa datę badania kontrolnego, ponieważ nie ustaliła daty powstania inwalidztwa III grupy. 20 lipca 1995 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Krakowie Inspektorat Podgórze wydał decyzję o wstrzymaniu wypłaty renty inwalidzkiej, biorąc pod uwagę fakt, że skarżąca została zaliczona do III grupy inwalidów. Decyzją z 4 sierpnia 1995 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił przyznania skarżącej renty inwalidzkiej na podstawie przepisów ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ponieważ inwalidztwo powstało w okresie dłuższym niż 18 miesięcy od ustania ostatniego okresu zatrudnienia, tj. od dnia 31 stycznia 1991 r. Decyzją z 26 września 1995 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych podtrzymał swoją decyzję z 24 sierpnia 1995 r. Wyrokiem z 20 czerwca 1996 r. Sąd Wojewódzki w Krakowie oddalił odwołanie Genowefy P. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 20 lipca 1995 r. i 26 września 1995 r. Wyrokiem z 9 kwietnia 1997 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie uchylił wymieniony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd Wojewódzki w Krakowie wyrokiem z 17 grudnia 1997 r. oddalił odwołanie skarżącej. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd zwrócił uwagę, że skarżącej nie przysługuje renta na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, ponieważ nie jest inwalidą I lub II grupy. Skarżącej nie przysługuje także renta na podstawie art. 32 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ponieważ inwalidztwo powstało w czerwcu 1993 r., tj. w okresie dłuższym niż 18 miesięcy od ustania zatrudnienia. Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację wyrokiem z 19 stycznia 1999 r., a Sąd Najwyższy wyrokiem z 17 grudnia 1999 r. oddalił kasację.

W uzasadnieniu skargi skarżąca zwróciła uwagę, że zaskarżony przepis ogranicza zakres podmiotowy prawa do renty inwalidzkiej do osób, które są inwalidami I lub II grupy. Natomiast w myśl art. 33 pkt 1 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin prawo do renty inwalidzkiej przysługuje również inwalidom III grupy. Ustawodawca w sposób nieuzasadniony różnicuje osoby, które znajdują się w takiej samej sytuacji, tj. utraciły zdolność do pracy. Takie rozwiązanie narusza zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji, a także art. 67 ust. 1, który gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego.

Dyskryminacja osób prowadzących działalność gospodarczą wywodzi się z epoki realnego socjalizmu, a jedyne uzasadnienie, jakie można przypisać zaskarżonemu przepisowi ma charakter ideologiczny. Za zróżnicowaniem zakresu uprawnień pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą nie przemawia w szczególności odmienny sposób wyliczania składek ubezpieczeniowych.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 18 kwietnia 2001 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że skarżąca nie uzasadniła szerzej zarzutu naruszenia zasady równości. W jego ocenie sądy rozpoznające sprawę trafnie uznały, że różnice między warunkami zatrudnienia na własny rachunek a

warunkami zatrudnienia w ramach stosunku pracy uzasadniały odmienne określenie przesłanek nabycia prawa do renty inwalidzkiej. W okresie, w którym skarżąca ubiegała się o rentę inwalidzką, istniały dwa odrębne systemy: system ubezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność gospodarczą oraz system zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin. W obu systemach obowiązywały nie tylko różne zasady uzyskiwania świadczeń, ale – przede wszystkim – odmienne zasady opłacania składek i obejmowania ubezpieczeniem osób zainteresowanych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, gdyby nawet przyjąć, że renta inwalidzka spełnia takie same funkcje w odniesieniu do wszystkich inwalidów, niezależnie od rodzaju wcześniejszej aktywności zarobkowej, to nie oznacza to jeszcze zakazu zróżnicowania ich sytuacji prawnej. Trudno bowiem doszukać się wspólnej cechy istotnej dla osób ubiegających się o rentę inwalidzką w ramach różnych systemów ubezpieczeniowych.

3. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 10 maja 2001 r. stwierdził, że nie podziela poglądu o niezgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją. W ocenie Ministra ewolucja ubezpieczeń społecznych charakteryzowała się zróżnicowaniem zakresu świadczeń należnych z tytułu ubezpieczenia, a w związku z tym zróżnicowaniem stopy składek w zależności od tytułu ubezpieczenia. Do końca 1998 r. tytuł ubezpieczenia decydował o zakresie świadczeń. Najszerszy zakres świadczeń przysługiwał ubezpieczonym z tytułu wykonywania zatrudnienia. Stopa procentowa składek na to ubezpieczenie była w związku z tym wyższa niż w przypadku pozostałych kategorii osób objętych ubezpieczeniem z innego tytułu niż stosunek pracy. Pozostałe kategorie ubezpieczonych nie płaciły tak wysokiej składki, a w związku z tym nie korzystały z pełnego zakresu świadczeń. Na dzień 31 grudnia 1998 r. składka na ubezpieczenie osób prowadzących działalność gospodarczą wynosiła 40%, a więc 5% mniej niż w systemie pracowniczym.

Ustawa z dnia 28 stycznia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461) wprowadziła jednakowe warunki przyznawania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy dla wszystkich kategorii ubezpieczonych. Wymieniona ustawa wyprzedziła całościową reformę systemu ubezpieczeń społecznych, związaną m.in. ze zrównaniem stóp procentowych składek dla wszystkich kategorii ubezpieczonych. Kwestionowany przepis został skreślony nie dlatego, że był sprzeczny z konstytucją, ale po to, aby wdrożenie nowego systemu orzekania o niezdolności do pracy nastąpiło przed kolejnymi etapami reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Spowodowało to wprowadzenie chwilową dyskryminację pracowników (wyższa składka na ubezpieczenie), ale było to jedynie konsekwencją stopniowej realizacji trudnego programu reformy ubezpieczeń społecznych.

4. Skarżąca pismem z 30 maja 2001 r. zakwestionowała zasadność stanowiska przedstawionego przez Prokuratora Generalnego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zdaniem skarżącej nie można zgodzić się z poglądem, że osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz pracownicy nie stanowią podmiotów podobnych z punktu widzenia celów zabezpieczenia społecznego ze względu na chorobę lub inwalidztwo. W rozpoznawanej sprawie kryterium różnicującym sytuację prawną nie może być fakt, że osoby prowadzące działalność gospodarczą nie pracują w warunkach podporządkowania pracodawcy tak jak pracownicy. Różnicowania nie uzasadniają również odrębności w zakresie wyliczania składek. Argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej mają charakter tautologiczny, gdyż uzasadnienie zróżnicowania uprawnień do nabycia renty inwalidzkiej upatrują w odrębnych systemach

emerytalnych. Tymczasem owa odrębność jest przedmiotem zarzutu we wniesionej skardze.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 czerwca 2001 r. uznał zarzut podniesiony w skardze konstytucyjnej za bezzasadny i stwierdził, że art. 9 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Marszałek podkreślił, że zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty prawa legitymujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. bez różnicowań faworyzujących, jak i dyskryminujących.

W przypadku skarżącej wspólną cechą istotną osób prowadzących działalność gospodarczą i pracowników jest pozostawanie w stosunku ubezpieczenia. Ustawodawca zróżnicował jednak uprawnienia rentowe podmiotów charakteryzujących się tą cechą, czego przykładem jest zaskarżony przepis. Podstawowym kryterium różnicowania była odrębność systemów ubezpieczenia społecznego. Osoby prowadzące działalność i ich rodziny w owym czasie podlegały przepisom normującym m.in. podstawę wymiaru oraz wysokość składki na ubezpieczenie społeczne w sposób odmienny aniżeli przepisy regulujące te kwestie w odniesieniu do pracowników. W tej sytuacji zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie uprawnień do renty inwalidzkiej nie naruszało zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęte kryterium różnicowania nie może być bowiem uznane za niesprawiedliwe. Nie budzi również wątpliwości racjonalność odmiennego unormowania, wynikającego przecież z odrębności dwóch porównywanych systemów ubezpieczenia społecznego.

II

Na rozprawie 21 czerwca 2001 r. pełnomocnik skarżącej poparł skargę konstytucyjną. Podkreślił, że zaskarżony art. 9 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin miał charakter dyskryminujący. Przepis ten uzależniał przyznanie osobom prowadzącym działalność gospodarczą prawa do renty inwalidzkiej od zaliczenia ich do co najmniej drugiej grupy inwalidzkiej, podczas gdy w odniesieniu do pracowników wystarczające do uzyskania prawa do świadczeń było uzyskanie trzeciej grupy. W ocenie skarżącej brak jest uzasadnionych podstaw do różnicowania uprawnień podmiotów podobnych jakimi są osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej oraz tymi, które podlegają ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia. Polemizując ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego oraz stanowiskiem przedstawionym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że są one oparte na błędnym założeniu: odrębności pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych i systemu obejmującego osoby prowadzące działalność gospodarczą. Podkreślił, że właśnie odrębność systemów stanowi przedmiot zarzutu w niniejszej sprawie, gdyż brak jest racjonalnych podstaw dla jej istnienia. Uznał, iż znajduje to potwierdzenie w dokonanej reformie ubezpieczeń społecznych i przyjęciu w obecnie obowiązującym stanie prawnym systemu zapewniającego takie same uprawnienia do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy pracownikom i osobom prowadzącym działalność gospodarczą. Według pełnomocnika skarżącej różnicowania prawa do świadczeń osób prowadzących działalność gospodarczą i pracowników nie uzasadniają odrębności co do sposobu opłacania składki na ubezpieczenie społeczne. Dowodzi tego fakt, iż zaskarżony przepis został skreślony przy zachowaniu odrębnych zasad opłacania składki. Uprawnienia osób prowadzących

działalność gospodarczą i pracowników zostały zatem zrównane, pomimo zachowania różnych ciężarów związanych z obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym przez te grupy. Świadczy to o tym, że Sejm nie wiązał zakresu uprawnień do świadczeń ze sposobem opłacania składki.

Przedstawiciel Sejmu wnosił o uznanie art. 9 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin za zgodny z art. 32 w zw. z art. 67 Konstytucji i oświadczył, że podtrzymuje argumenty przedstawione w pisemnym stanowisku Marszałka Sejmu. Podkreślił, że konstytucja pozostawia Sejmowi znaczny zakres swobody przy określaniu prawa poszczególnych grup zawodowych do zabezpieczenia społecznego. Stwierdził również, że w okresie obowiązywania zaskarżonego przepisu istniały znaczne różnice pomiędzy osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek a osobami świadczącymi pracę najemną, uzasadniające różnicowanie zakresu uprawnień tych grup z tytułu niezdolności do pracy. Ponadto różnicowanie to uzasadnia również fakt, iż składka na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą była niższa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Stwierdził również, że zgadza się ze stanowiskiem Sejmu oraz stanowiskiem przedstawionym w piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 9 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin. Przepis ten został uchylony 1 września 1997 r. przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461 ze zm.). W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakże, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, akt normatywny traci moc obowiązującą dopiero wtedy, gdy nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. W rozpoznawanej sprawie formalna derogacja zaskarżonego przepisu nie była równoznaczna z utratą przez niego mocy obowiązującej. Art. 12 ust. 1 ustawy z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym nakazywał bowiem stosowanie przepisów dotychczasowych do wniosków o świadczenia, zgłoszonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Zaskarżony przepis był stosowany przez sądy i był powoływany jako podstawa rozstrzygnięcia po dniu 1 września 1997 r., o czym świadczą m.in. orzeczenia sądowe dotyczące skarżącej, wskazane w skardze konstytucyjnej. Nie można również wykluczyć stosowania zaskarżonego przepisu w przyszłości. Nawet gdyby przepis ten utracił moc obowiązującą, to z uwagi na fakt, że przedstawiony zarzut dotyczy naruszenia art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, konstytucyjnych praw skarżącego, nie zachodziłyby podstawy do umorzenia postępowania, ponieważ wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

2. Zaskarżone przepisy określają zakres prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu inwalidztwa. Prawo to jest jednym z podstawowych praw jednostki. Zostało ono zagwarantowane *expressis verbis* w obowiązującej konstytucji; wynika również z przepisów konstytucyjnych obowiązujących do 1997 r. Przez inwalidztwo rozumie się trwałą niezdolność do wykonywania pracy, spowodowaną obniżeniem sprawności organizmu. Pojęcie inwalidztwa łączy w sobie element biologiczny oraz element ekonomiczny (zob. np. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 95). Nauka prawa ubezpieczeń społecznych rozróżnia dwa rodzaje inwalidztwa: inwalidztwo ogólne oraz inwalidztwo zawodowe. Inwalidztwo ogólne oznacza niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Inwalidztwo zawodowe oznacza niezdolność do wykonywania określonego zawodu. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w trakcie rozwoju ubezpieczeń społecznych „powszechne stało się przekonanie, że osoby o ograniczonej zdolności do pracy nie mogą być zmuszane do wykonywania zatrudnienia poniżej ich kwalifikacji zawodowych” (I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1992, s. 47).

Zarówno przepisy konstytucyjne obowiązujące przed 1997 r., jak i obecna konstytucja pozostawia znaczny zakres swobody przy szczegółowym ustalaniu zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego z powodu inwalidztwa. Do ustawodawcy należy w szczególności szczegółowe określenie ryzyka inwalidztwa, w tym rozstrzygnięcie czy i w jakim zakresie inwalidztwo zawodowe stanowi podstawę do nabycia praw do świadczeń rentowych. Konstytucja nie wyklucza ograniczenia możliwości nabycia prawa do świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa zawodowego. Jeżeli jednak ustawodawca decyduje się na zagwarantowanie tego prawa w określonym zakresie, to powinien określić uprawnione podmioty w taki sposób, aby nie dopuścić do powstania nieuzasadnionych różnicowań jednostek.

3. Ocena zasadności przedstawionych zarzutów wymaga zwięzłego przedstawienia regulacji prawnych dotyczących prawa do renty inwalidzkiej obowiązujących przed dniem formalnej derogacji zaskarżonego przepisu, tj. przed 1 września 1997 r. Podstawową ustawą regulującą uprawnienia emerytalno-rentowe w wymienionej dacie była ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W świetle przepisów ustawy obowiązujących w dniu 31 sierpnia 1997 r., renta inwalidzka przysługiwała pracownikowi, który spełnił łącznie następujące warunki:

- 1) był inwalidą,
- 2) miał wymagany okres zatrudnienia,

3) inwalidztwo powstało w czasie zatrudnienia lub w okresie równorzędnym z okresem zatrudnienia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów, przy czym ustawa przewidywała wyjątki od tej zasady dla inwalidów I i II grupy. Ustawa dzieliła inwalidów na trzy grupy w zależności od stopnia niezdolności do wykonywania zatrudnienia. Do I grupy inwalidów należały osoby niezdolne do wykonywania jakiegokolwiek zatrudnienia, które ze względu na niemożność samodzielnej egzystencji wymagały stałej lub długotrwałej opieki innej osoby. II grupa obejmowała osoby niezdolne do wykonywania jakiegokolwiek zatrudnienia. Z kolei do III grupy inwalidów należały osoby:

- 1) częściowo niezdolne do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia, jeżeli osoby te zachowały zdolność do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia w zmniejszonym zakresie,

2) całkowicie niezdolne do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia, jeżeli osoby te zachowały zdolność do wykonywania innego, niżej kwalifikowanego zatrudnienia,

3) dotknięte szczególnym naruszeniem sprawności organizmu, nawet jeżeli naruszenia te nie ograniczają zdolności do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia.

Okres zatrudnienia wymagany do nabycia prawa do renty inwalidzkiej był uzależniony od wieku, w jakim powstało inwalidztwo, i wynosił:

- 1) 1 rok – jeżeli inwalidztwo powstało przed ukończeniem 20 lat,
- 2) 2 lata – jeżeli inwalidztwo powstało w wieku powyżej 20 do 22 lat,
- 3) 3 lata – jeżeli inwalidztwo powstało w wieku powyżej 22 do 25 lat,
- 4) 4 lata – jeżeli inwalidztwo powstało w wieku powyżej 25 do 30 lat,
- 5) 5 lat – jeżeli inwalidztwo powstało w wieku powyżej 30 lat.

W myśl przepisów wymieniony okres 5 lat zatrudnienia powinien przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę inwalidzką, a jeżeli zainteresowany w chwili zgłoszenia wniosku nie pozostawał w zatrudnieniu – przed dniem powstania inwalidztwa. Ustawa dopuściła również w pewnych sytuacjach nabycie prawa do renty inwalidzkiej pomimo krótszego stażu pracy.

4. Polski ustawodawca rozpoczął proces włączania osób prowadzących działalność gospodarczą do systemu ubezpieczeń społecznych w 1965 r., kiedy uchwalona została ustawa z dnia 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników (Dz.U. Nr 13 poz. 90). Kolejne akty normatywne rozszerzały stopniowo zakres osób prowadzących działalność gospodarczą objętych ubezpieczeniem społecznym. 1 marca 1977 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 235 ze zm.). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Zmieniony został m.in. tytuł tego aktu prawnego, który brzmi obecnie: ustawa z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin.

W myśl przepisów ustawy obowiązujących w dniu 31 sierpnia 1997 r. obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na podstawie jej przepisów podlegały osoby fizyczne mające obywatelstwo polskie, prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą. Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia rozciągnąć przepisy ustawy na inne osoby prowadzące na własny rachunek działalność zarobkową poza rolnictwem, dostosowując te przepisy do odrębnych warunków prowadzenia tej działalności. Obowiązek ubezpieczenia powstawał z dniem rozpoczęcia działalności rodzącej obowiązek ubezpieczenia, a ustawał z dniem, w którym nastąpiło zaprzestanie działalności. Osoba, która podlegała ubezpieczeniu, mogła po ustaniu obowiązku ubezpieczenia kontynuować ubezpieczenie przez okres nie przekraczający sześciu miesięcy. Świadczenia z ubezpieczenia przysługujące ubezpieczonym oraz członkom ich rodzin obejmowały m.in.: świadczenia lecznicze i zaopatrzenie w leki, świadczenia pieniężne w razie choroby oraz macierzyństwa; świadczenia emerytalne; świadczenia pieniężne z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności określonej w art. 1 ustawy oraz w razie choroby zawodowej.

Świadczenia emerytalne przysługiwały na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, z uwzględnieniem pewnych odrębności, określonych w art. 9 ust. 2-7 ustawy. Wiek wymagany do przyznania emerytury wynosił: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Z okresu ubezpieczenia wymaganego do przyznania emerytury co najmniej pięć lat powinien stanowić okres ubezpieczenia, w którym ubezpieczony opłacił składki na ubezpieczenie lub w którym

został zwolniony od opłacania składek. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty przyjmowano dochód, od którego ustalono składki, za okres kolejnych trzech lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat, licząc wstecz od roku, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę. Podstawę wymiaru emerytury i renty stanowił przeciętny dochód stanowiący podstawę wymiaru składek za wymieniony okres, dochód ustalony i zwaloryzowany w sposób określony w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy renta inwalidzka przysługiwała w razie zaliczenia do I lub II grupy inwalidów. Należy zauważyć, że w myśl art. 10 ust. 4 ustawy, również renta inwalidzka z tytułu wypadku przy pracy, wypłacana na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 30, poz. 144 ze zm.), przysługiwała wyłącznie w razie zaliczenia do I lub II grupy inwalidów.

5. Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym wprowadziła istotne zmiany w systemie emerytalno-rentowym. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 września 1997 r. i dotyczyły zarówno ubezpieczonych objętych ustawą z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, jak i innych kategorii zawodowych, objętych ubezpieczeniem społecznym na podstawie innych ustaw, w tym również osób prowadzących działalność gospodarczą. Ustawodawca zmienił określenie jednego z ryzyk ubezpieczeniowych, wprowadzając w miejsce pojęcia inwalidztwa pojęcie niezdolności do pracy. Ustawa zmieniła przesłanki nabycia prawa do renty inwalidzkiej, a także zasady postępowania w sprawach ustalania prawa do tego świadczenia.

Ustawa z 28 czerwca 1996 r. uchyliła art. 9 ust. 4, a także art. 10 ust. 4 ustawy, dotyczący rent inwalidzkich z tytułu wypadku przy pracy. W konsekwencji omawiane ryzyko ubezpieczeniowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą zostało określone w sposób identyczny jak w pracowniczym systemie emerytalno-rentowym. Zakres podmiotowy prawa do renty inwalidzkiej objął szereg osób częściowo niezdolnych do pracy w rozumieniu przepisów ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w brzmieniu określonym przez przepisy wymienionej wyżej ustawy z 28 czerwca 1996 r.

W latach 1997-1998 zostało ustanowionych szereg przepisów, które wprowadziły nowy system emerytalno-rentowy. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 118) uchyliła z dniem 1 stycznia ustawę z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, a także przepisy dotyczące emerytur i rent zawarte w wielu ustawach szczególnych, dotyczących określonych kategorii zawodowych. Uchylonych zostało m.in. szereg przepisów ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych objęła swoim zakresem bardzo szeroki krąg kategorii zawodowych objętych do tej pory ubezpieczeniem na podstawie ustaw szczególnych i uregulowały w sposób jednolity przesłanki nabywania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

6. W ocenie skarżącej zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie

zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Skarżąca zwraca uwagę, że w pracowniczym systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązującym przed dniem 1 września 1997 r. prawo do renty inwalidzkiej przysługiwało inwalidom I, II i III grupy, podczas gdy na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin, prawo do renty inwalidzkiej mieli wyłącznie inwalidzi I i II grupy. Należy w związku z tym zauważyć, że kategoria inwalidów III grupy została określona przy pomocy pojęcia niezdolności do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia. Tymczasem osoby objęte ustawą o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin nie wykonywały zatrudnienia. Należy zatem przyjąć, że zarzut skarżącej dotyczy zatem różnicowania osób, które:

1) były częściowo niezdolne do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia lub prowadzenia dotychczasowej działalności, jeżeli osoby te zachowały zdolność do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia lub prowadzenia dotychczasowej działalności w zmniejszonym zakresie,

2) były całkowicie niezdolne do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia lub prowadzenia dotychczasowej działalności, jeżeli osoby te zachowały zdolność do wykonywania innego, niż kwalifikowanego zatrudnienia,

3) były dotknięte szczególnym naruszeniem sprawności organizmu, nawet jeżeli naruszenia te nie ograniczają zdolności do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia lub prowadzenia dotychczasowej działalności.

Ocena zasadności przedstawionego zarzutu wymaga ustalenia czy wymienione grupy ubezpieczonych posiadają wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe ich traktowanie, a jeżeli tak, to czy wprowadzone różnicowanie spełnia przedstawione wyżej wymogi konstytucyjne.

7. Poszukując odpowiedzi na przedstawione pytania należy zwrócić uwagę na sytuację innych grup zawodowych, objętych ubezpieczeniem społecznym na podstawie ustaw szczególnych. Prawa do renty inwalidzkiej dla inwalidów III grupy nie przewidywała ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących prace na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 65, poz. 333 ze zm.), jednakże Rada Ministrów rozszerzyła to uprawnienie na niektóre osoby objęte ubezpieczeniem na podstawie ustawy.

Odmienne rozwiązania przyjęte zostały dla rolników oraz dla osób objętych ubezpieczeniem na podstawie ustawy z 23 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym

twórców i ich rodzin. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidywała prawo do renty inwalidzkiej rolniczej dla osób długotrwale niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym. Wymieniona ustawa nie różnicuje inwalidów według grup inwalidztwa, ustanawia natomiast specyficzne przesłanki do nabycia prawa do renty inwalidzkiej rolniczej. Z kolei ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin przewidywała, że twórca, który jest inwalidą III grupy, nabywał prawo renty inwalidzkiej tylko wtedy, gdy inwalidztwo uniemożliwiało lub w znacznym stopniu ograniczało dalsze wykonywanie działalności twórczej.

8. Dla oceny zgodności regulacji emerytalno-rentowych z zasadą równości istotne znaczenie ma również zasada wzajemności ubezpieczeń społecznych. Z tego względu należy wziąć pod uwagę również zakres ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych w celu finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. W tym celu należy rozważyć zasady opłacania składek ubezpieczeniowych przez poszczególne grupy osób ubezpieczonych.

Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Składka na ubezpieczenie społeczne pracowników wynosiła od 1992 r. 45% podstawy wymiaru składki, z tym że właściwe organy mogły w określonych przypadkach ustalić składkę dodatkową w zakładach pracy, w których nastąpiło pogorszenie warunków pracy. Składka opłacana była przez zakłady pracy. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników stanowił dochód w gotówce i w naturze z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, z wyjątkiem określonych w rozporządzeniu składników dochodu. Rozporządzenie przewidywało również szczególne zasady ustalania wysokości składek dla niektórych grup pracowników.

Składka na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących wynosiła od 1992 r. 40% podstawy wymiaru składki. Składka opłacana była przez osobę ubezpieczoną. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących stanowił dochód bieżąco zadeklarowany przez osobę prowadzącą działalność, nie niższy jednak od kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia i nie wyższy od dochodu zadeklarowanego za poprzedni miesiąc więcej niż o 50%. Ubezpieczeni byli zwolnieni od opłacania składek za okres pobierania zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego albo odbywania czynnej służby wojskowej, służby zastępczej lub zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Należy dodać, że składka na ubezpieczenie społeczne osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia oraz osób z nimi współpracujących wynosiła od 1992 r. 40% podstawy wymiaru składki. Składka ta opłacana była w połowie przez osobę ubezpieczoną w połowie przez jednostkę gospodarki uspołecznionej. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie stanowił dochód bieżąco zadeklarowany przez jednostkę gospodarki uspołecznionej za zgodą osoby, która zawarła umowę, nie niższy jednak od kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia i nie wyższy od dochodu zadeklarowanego za poprzedni miesiąc więcej niż o 50%. Dla niektórych kategorii ubezpieczonych na podstawie wymienionej ustawy przewidziane były szczególne zasady dotyczące opłacania składek i ustalania ich wysokości. Składka na zaopatrzenie emerytalne twórców i artystów wynosiła 29% podstawy wymiaru składki. Składka opłacana była przez ubezpieczonego. Podstawę wymiaru składki na zaopatrzenie emerytalne twórców i artystów stanowił dochód bieżąco

zadeklarowany przez twórcę, nie niższy jednak od kwoty odpowiadającej 60% przeciętnego wynagrodzenia.

9. System ubezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność gospodarczą wykazywał szereg odrębności co do zakresu świadczeń oraz zakresu ciężarów związanych z finansowaniem ubezpieczeń społecznych w porównaniu z systemem pracowniczym. Zagadnienie dopuszczalności dyferencjacji systemów emerytalno-rentowych było analizowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najszerzej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na ten temat w orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96, wyrażając pogląd, że “swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej (odrębność warunków pracy i sposobów uzyskiwania dochodów) powodują, że niemożność kontynuowania pracy wywołuje w każdej z tych sytuacji inne skutki ekonomiczne i społeczne. Tym samym więc potrzeby różnych grup zawodowych są odmienne i ubezpieczenie powinno je zaspokajać odpowiednio (adekwatnie) do tych odmienności. Odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby bowiem sprawiedliwe skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń.

Aprobuując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego, należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich *przeniesienie* na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia (tak J. Jończyk, *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, Materiały Informacyjne ZUS nr 8 z 1994 r., s. 63-64)” (OTK ZU, nr 3-4/1997, s. 314).

W rozpoznawanej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się argumentów uzasadniających pogląd, że osoby objęte ubezpieczeniem na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz osoby objęte ubezpieczeniem na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin, posiadały wspólną cechę istotną uzasadniającą przyznanie identycznych uprawnień na wypadek inwalidztwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ryzyko ubezpieczeniowe musi być rozpatrywane w kontekście specyficznych warunków danej działalności zawodowej, a także w kontekście całokształtu przepisów regulujących prawa i obowiązki osób ubezpieczonych. Wobec zróżnicowania warunków działalności zawodowej oraz zakresu ciężarów związanych z finansowaniem ubezpieczeń społecznych sam fakt inwalidztwa nie stanowił wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej jednakowe uprawnienia rentowe na gruncie ustawodawstwa obowiązującego przed 1 września 1997 r.

10. Skarżąca wskazała jako podstawę kontroli art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi wyrażony został pogląd, że zaskarżony przepis narusza art. 32 Konstytucji, a także art. 67 ust. 1 tego aktu prawnego. Skarżąca nie wskazała jednak na czym polega naruszenie tego ostatniego przepisu. W uzasadnieniu skargi zwraca się uwagę jedynie na wprowadzenie niedopuszczalnego różnicowania jednostek przez ustawodawcę. Można stąd wyciągnąć wniosek, że naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, sprowadza się do nieuzasadnionego różnicowania osób objętych ubezpieczeniem społecznym. Ponieważ

zakres dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa wyznacza zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.