

Wyrok z dnia 9 marca 2011 r.

III UK 83/10

Urodzonym po 31 grudnia 1948 r. nie zalicza się do okresów wymaganych do emerytury rolniczej okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu w systemie powszechnym (art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Przewodniczący SSN Bogusław Cudowski, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 marca 2011 r. sprawy z odwołania Czesławy K. od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego - Placówki Terenowej w P. o emeryturę rolniczą, na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie wyrokiem z 27 stycznia 2010 r. oddalił apelację ubezpieczonej Czesławy K. od wyroku oddalającego jej odwołanie od decyzji pozwanego z 13 sierpnia 2009 r., odmawiającej jej prawa do emerytury rolniczej z braku wymaganego okresu ubezpieczenia. Ubezpieczona kwestionowała zgodność z Konstytucją przepisu art. 20 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (usr), stanowiącego, że urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nie mogą zaliczyć do okresów ubezpieczenia, od których zależy emerytura rolnicza okresów, od których zależy prawo do emerytury w systemie powszechnym. Przepis ten obowiązuje od 8 stycznia 2009 r. na mocy ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych. Ubezpieczona urodziła się 22 stycznia 1953 r. W lutym 2008 r. wystąpiła z pierwszym wnioskiem i pozwany odmówił jej prawa do emerytury rolniczej gdyż nie

ukończyła 60 lat i nie zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej. W lipcu 2009 r. ubezpieczona darowała ziemię synowi i wobec zaprzestania działalności rolniczej złożyła wniosek o emeryturę rolniczą. Ubezpieczona podlegała ubezpieczeniom społecznym rolników przez 88 kwartałów. Pozwany na podstawie nowej regulacji art. 20 ust. 3 ustawy o usr odmówił jej zaliczenia do okresów wymaganych do emerytury rolniczej okresów zatrudnienia poza rolnictwem (od 2 lipca 1973 r. do 17 października 1986 r. i od 1 stycznia 1994 r. do 2 marca 1995 r.). Stanowiło to podstawę decyzji odmawiającej emerytury oraz orzeczenia Sądu pierwszej instancji oddalającego odwołanie ubezpieczonej. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku oddalającego jej apelację wskazał, że decydował stan prawny obowiązujący w lipcu 2009 r., kiedy skarżąca wystąpiła o emeryturę i choć zaprzestała 9 lipca 2009 r. (data aktu notarialnego darowizny) prowadzenia działalności rolniczej, to od 8 stycznia 2009 r. zastosowanie miała nowa regulacja z art. 20 ust. 3 ustawy o usr wykluczająca możliwość zaliczenia do uprawnień emerytalnych okresu pracy poza rolnictwem. Sąd Apelacyjny odwołując się do orzecznictwa, zwłaszcza do wielu wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że regulacja z art. 20 ust. 3 ustawy o usr nie narusza konstytucyjnej zasady równości obywateli i ochrony praw nabytych. Prawidłowe wykonywanie tej zasady przez ustawodawcę wymaga niekiedy kształtowania w sposób zróżnicowany praw i obowiązków obywateli, tak jak uczynił to regulacją z art. 20 ust. 3 ustawy o usr. Stanowienie prawa należy do ustawodawcy, co nie jest wolne od aktualnych uwarunkowań. Nadal trwa reforma systemu ubezpieczeń społecznych zapoczątkowana 1 stycznia 1999 r. i wszelkie zmiany stanu prawnego w tym zakresie służą porządkowaniu systemu ubezpieczeniowego. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może uzasadniać zmianę regulacji prawnej, w tym zniesienie lub ograniczenie dotychczas zagwarantowanych praw podmiotowych. Zatem zasada ochrony praw nabytych nie dotyczy praw przyszłych, a takim było prawo wnioskodawczyni do emerytury przed wejściem 8 stycznia 2009 r. przepisu art. 20 ust. 3 ustawy o usr. Nie spełniała ona wówczas wszystkich wymaganych ustawą przesłanek przyznania prawa do emerytury rolniczej w obniżonym wieku, bowiem prowadziła dalej działalność rolniczą (art. 19 ust. 2). Po zmianie ustawy o usr wnioskodawczyni nie spełniała warunku emerytury rolniczej z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o usr, czyli podlegania ubezpieczeniu przez okres co najmniej 30 lat.

Skarga kasacyjna zarzuciła naruszenie: 1) art. 386 § 4 k.p.c., przez nieuchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji, pomimo nierozpoznania przez ten Sąd istoty

sprawy, w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji i nieustosunkowania się do zarzutu sprzeczności art. 20 ust. 3 ustawy o usr z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 20 ust. 3 ustawy o usr, przez zastosowanie w sprawie, pomimo jego sprzeczności z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa; 3) art. 2 Konstytucji i wywiedzioną z niej zasadą ochrony praw nabytych - poprzez jego błędną wykładnię - wskutek przyjęcia, iż ochroną tą objęta jest jedynie w pełni ukształtowana ekspektatywa prawa, pomimo iż jedyną sporną przesłanką w sprawie było posiadanie przez odwołującą się okresów składkowych - określonych w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy - który to warunek ubezpieczona spełniała na dzień 8 stycznia 2009 r. (dzień wejścia w życie art. 20 ust. 3) i dopiero następcza zmiana przepisów ubezpieczeniowych pozbawiła ją prawa zaliczenia do wyżej wymienionego okresu okresów podlegania ubezpieczeniom na zasadach ogólnych; tym samym uniemożliwiono ubezpieczonej „skonsumowanie” kilkunastoletniego okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym na zasadach ogólnych; 4) art. 32 ust. 1 Konstytucji, przez błędną wykładnię wskutek przyjęcia, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych, polegające na przyznaniu jednej grupie ubezpieczonych (na zasadach ogólnych) prawa do łączenia okresów ubezpieczenia „wypracowanych” w dwóch systemach (na zasadach ogólnych i rolniczego), pozbawienie zaś tego prawa drugiej grupy ubezpieczonych, nie stanowi naruszenia zasady równości wobec prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są uzasadnione i dlatego została ona oddalona. Sąd Apelacyjny nie stosował przepisu art. 386 § 4 k.p.c., lecz art. 385 k.p.c., stąd jeżeli art. 386 § 4 k.p.c. miałby być naruszony, to tylko w sytuacji, która wymagałaby jego zastosowania. Sąd pierwszej instancji rozpoznał istotę sprawy; wszak w świetle niekwestionowanego stanu faktycznego uznał, że w nowym stanie prawnym skarżąca nie ma prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej i dlatego oddalił jej odwołanie od decyzji pozwanego. Sprawa została więc rozpoznana co do istoty przez Sąd pierwszej instancji. Wymóg rozpoznania istoty sprawy wynika z zasady dwuinstancyjnego postępowania. Jeżeli więc sprawa nie wymagała przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości a Sąd pierwszej instancji rozstrzygnął sprawę na podstawie mającego zastosowanie w sporze art. 20 ust. 3 ustawy o usr, to nie można

twierdzić, że Sąd Apelacyjny powinien zastosować przepis art. 386 § 4 k.p.c., gdyż istota sprawy nie została rozpoznana. Zarzut naruszenia tego przepisu nie byłby uprawniony nawet wtedy, gdyby Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Wszak przepis stanowi, że „sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok”, co wynika z tego, że sąd apelacyjny może rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, nawet gdyby sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Ponadto każde zarzucane w skardze kasacyjnej naruszenie przepisów postępowania oceniane jest przez pryzmat warunku podstawy procesowej skargi z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., zgodnie z którym naruszenie przepisów postępowania ma znaczenie, jeżeli uchybienie im mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skarżąca uchybienia tego upatruje w braku rozważenia odwołania (żądania) na podstawie wszystkich przedstawionych przez nią przepisów prawa, w tym zasadniczo Konstytucji. Rzecz jednak w tym, że oceny takiej dokonał Sąd Apelacyjny i zarzuty skargi nie podważają tego osądu.

W zakresie podstawy materialnej skarżąca nie zgadza się, iż w ocenie jej prawa do emerytury mógł być stosowany nowy przepis art. 20 ust. 3 ustawy o usr, gdyż jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a ściślej z wnikającą z nich zasadą ochrony praw nabytych i zasadą równości wobec prawa.

I. Zasada ochrony praw nabytych. To, że w sprawie objętej skargą jedyną sporną przesłanką było posiadanie przez skarżącą stażu emerytalnego nie oznacza, że spełniała ona wszystkie pozostałe warunki do emerytury rolniczej przed 8 stycznia 2009 r., czyli przed wejściem w życie nowego przepisu art. 20 ust. 3 ustawy o usr. Skarga pomija, że skarżąca mogła nabyć przed 8 stycznia 2009 r. prawo do wcześniejszej emerytury rolniczej, gdyby wówczas zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej. Prócz dłuższego okresu ubezpieczenia (30 lat) emerytura ta zależy także od zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (art. 19 ust. 2 pkt 3). To ten warunek - a nie staż - nie był spełniony i zdecydował o odmowie prawa do emerytury rolniczej pomimo wniosku złożonego przez skarżącą w lutym 2008 r. Skarżąca otrzymała wówczas decyzję negatywną i można uznać, że zdawała sobie sprawę z warunków ówczesnej regulacji, gdyż z akt prowadzonych przez pozwanego wynika, iż cofnęła odwołanie od tej decyzji. Ważne jest więc zwrócenie uwagi, że przed 8 stycznia 2009 r. skarżąca nie spełniała warunków prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej a staż ubezpieczeniowy nie był przesłanką negatywną. Odmowa prawa do emerytury wynikała stąd, że prowadziła ona działalność rolniczą. Warunek ten dla nabycia wcześniejszej emerytury nie został zniesiony a skarżąca zaprzestała działal-

ności rolniczej dopiero w połowie 2009 r. kiedy przekazała notarialnie ziemię. Mimo że spełniła ten warunek, to nie mogła nabyć już wcześniejszej emerytury rolniczej, gdyż po zmianie ustawy o usr od 8 stycznia 2009 r. do stażu wymaganego do emerytury rolniczej ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nie mogą zaliczyć ubezpieczenia w systemie powszechnym. Można więc zauważyć, że skarżąca nabyłaby prawo do emerytury rolniczej, gdyby zaprzestała działalności rolniczej przed 8 stycznia 2009 r. Nie może więc zasadnie zarzucać, iż tylko „następcza zmiana przepisów ubezpieczeniowych” pozbawiła ją prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej. W dniu wejścia zmiany ustawy o usr skarżąca nadal nie spełniała warunku zaprzestania działalności rolniczej, co negatywnie decydowało o prawie do emerytury rolniczej, a nie tylko wprowadzone w wyniku zmiany prawa ograniczenie w możliwości zaliczenia do okresu wymaganego do uzyskania emerytury rolniczej okresów ubezpieczenia w systemie powszechnym.

Skarżąca argumentuje, że powyższe okoliczności nie ma znaczenia, gdyż do jej sytuacji nie mógł mieć zastosowania nowy przepis art. 20 ust. 3 ustawy o usr jako sprzeczny z przepisami Konstytucji. W systemie prawa obowiązuje zasada domniemanie zgodności stanowionego przez ustawodawcę prawa z Konstytucją. W tej sprawie uprawnienie do emerytury zostało ocenione według stanu faktycznego i prawnego z chwili wniosku o emeryturę (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o usr i art. 100 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Skarżąca zarzucając, że zastosowany nowy przepis art. 20 ust. 3 ustawy o usr był niezgodny z Konstytucją powinna przedstawić odpowiednią argumentację jurystyczną, gdyż postępowanie kasacyjne nie jest postępowaniem w kolejnej (zwykłej) instancji i skarga kasacyjna podlega rozpatrzeniu tylko w granicach jej zarzutów jej (art. 398¹³ § 2 k.p.c. w związku z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.). Kwestionuje się w niej zaskarżony wyrok, w którym Sąd Apelacyjny przywołał niemałe orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego i stwierdził zgodność z Konstytucją nowej regulacji z art. 20 ust. 3 ustawy o usr. Skarga nie kwestionuje dotychczasowego orzecznictwa i nie przedstawia jak według skarżącej należy rozumieć zasadę ochrony praw nabytych, w tym ochrony ekspektatywy prawa do emerytury. Warunki prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej - której skarżąca żąda w sprawie - nie zostały określone w Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązanie przyjęte w jej art. 67 ust. 1 wskazuje, że jest to domena ustawy zwykłej. Przepis ten stanowi, że „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na

chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Na gruncie więc samej Konstytucji przepis art. 67 ust. 1 jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 i art. 32 ust. 1. Relacja ta była już rozważana przez Trybunał Konstytucyjny, który potwierdzał, że ustawodawca jest uprawniony do zmiany prawa emerytalnego, a nawet do ograniczania uprawnień uprzednio przyznanych, zwłaszcza w warunkach zmian społecznych i gospodarczych, w tym wprowadzania kompleksowych reform systemu emerytalno-rentowego (zob. wyroki TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i z 11 lutego 1992 r., K 14/91). Do istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Granice usprawiedliwionych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych. Ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne, a w konsekwencji państwo może być zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść, żeby dostosować zakres realizacji praw socjalnych do zakresu dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99). Poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest też sfera określonej swobody ustawodawcy w tej materii, jako że do niego należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (por. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96) oraz ocena czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (wskazany wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99).

Prawo do zmiany ustawy wynika w istocie z tego samego przepisu art. 2 Konstytucji, który skarżąca przyjmuje za podstawę zarzutu niekonstytucyjności wprowadzonej zmiany. Uprawniona zmiana prawa nie pozostaje w kolizji z zasadą ochrony praw nabytych. Odwołanie się skarżącej do zasady ochrony praw nabytych nie by-

łoby bez racji, gdyby jeszcze przed zmianą prawa - art. 20 ust. 3 ustawy o usr - spełniła wszystkie warunki do emerytury rolniczej. Zasadnie zaskarżony wyrok odwołuje się do ekspektatywy i zauważa, że chodzi o ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. W różnych sprawach, w których kwestionowano zgodność zmian prawa emerytalnego z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochronie podlega ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, tj. sytuacja, w której spełniają się zasadniczo wszystkie ustawowe przesłanki nabycia prawa pod rządami danej ustawy (zob. orzeczenia w sprawach K 14/91 i K 5/99, a nadto wyroki z 4 stycznia 2000 r., K 18/99 i z 23 listopada 1998 r., SK 7/98). Inne ekspektatywy niż maksymalnie ukształtowane nie są objęte tak intensywną ochroną, co między innymi oznacza, że także wobec osób już zatrudnionych (uiszczających składki) nie ma przeszkód do zasadniczego nawet modyfikowania systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Już na początku zmian systemu emerytalno-rentowego w związku z art. 26 ustawy z 7 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, stwierdzającym między innymi że przepisy nowej ustawy stosuje się do wniosków o świadczenia, zgłoszonych począwszy od dnia wejścia w życie tej ustawy, Trybunał - w aspekcie ochrony praw nabytych - stwierdził, że nowa regulacja (art. 26) jest niekonstytucyjna (tylko) w zakresie, w jakim dotyczy osób, „którym przyznano prawo do świadczeń lub które spełniły warunki do ich nabycia przed wejściem w życie powołanej ustawy bez względu na datę zgłoszenia wniosku o świadczenia” (wyżej wskazane orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91). Nowe prawo może mieć więc zastosowanie choćby warunki przyszłego świadczenia dla ubezpieczonego określało mniej korzystnie niż ustawa poprzednia. Tak też ujmowana ochrona praw nabytych (ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej) nie zmieniła się po wejściu w życie obecnej Konstytucji. Wszak od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono istotne zmiany powszechnego systemu emerytalno-rentowego, które wyrażają się między innymi w tym, że wobec ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. zastąpiono system zdefiniowanego świadczenia systemem zdefiniowanej składki, od której ma zależeć wysokość przyszłego świadczenia. Ograniczono też znacznie możliwość uzyskania tzw. wcześniejszych emerytur. Za dopuszczalną zmianę uznano zniesienie emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem, chyba że warunki do jej przyznania zostały spełnione do 31 grudnia 1998 r. (powołane orzeczenie z 4 stycznia 2000 r., K 18/99). W konkluzji należy stwierdzić, że w sytuacji skarżącej zmiana prawa wynikająca z wprowadzenia rozwiązania z art. 20 ust. 3

ustawy o usr nie może być uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji, gdyż w chwili jej wejścia w życie nie spełniała wszystkich dotychczasowych warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej.

II. Zasada równości. Skarżąca ma niekrótki okres ubezpieczenia społecznego w systemie powszechnym i niekrótki okres ubezpieczenia rolniczego. W sprawie ocenie podlegał ten drugi i stwierdzono, że samodzielnie nie wystarczał on do uzyskania prawa do emerytury w systemie rolniczym. W ocenie skarżącej art. 20 ust. 3 ustawy o usr narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż zróżnicował sytuację ubezpieczonych i przyznał jednej grupie ubezpieczonych (na zasadach ogólnych) prawo do łączenia okresów ubezpieczenia „wypracowanych” w dwóch systemach ubezpieczenia (powszechnym i rolniczym), drugą zaś grupę ubezpieczonych (w systemie rolniczym) pozbawia takiego uprawnienia. Ogólnie można zauważyć, że sytuacja skarżącej jest podobna do przypadku ubezpieczenia tzw. osób dwuzawodowych, które równoległe lub przemiennie miały ubezpieczenie społeczne powszechne i rolnicze. Zarzut skargi nie jest jednak zasadny, gdyż za wspólny łącznik zdaje się przyjmować tylko samo podleganie ubezpieczeniom w obu systemach i skoro wzajemne zaliczanie ubezpieczenia przysługuje osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., to uprawnienie takie nie mogło być zniesione w art. 20 ust. 3 ustawy o usr dla urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Skarga pomija jednak, że ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnym wyklucza jednocześnie podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników. Uprawnione jest nawet stwierdzenie, że ubezpieczenie w systemie powszechnym ma pierwszeństwo, gdyż co do zasady rolnik, który prowadzi działalność rolniczą, nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników, jeżeli wykonuje działalność (zatrudnienie), z tytułu której podlega ubezpieczeniu w systemie powszechnym. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3) wyłącza równoległe ubezpieczenie w systemie rolniczym i w systemie powszechnym (FUS). Zasada ta z pewnymi wyjątkami dla rolników prowadzących działalność gospodarczą (art. 5a) obowiązuje już ponad 20 lat.

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że Trybunał 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., K 10/96; wyrok z 21 września

1999 r., K 6/98). 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 z 28 maja 2002 r., P 10/01). Wprowadzenie innego od powszechnego systemu emerytalno-rentowego dla rolników powoduje, że statusy podmiotów należących do różnych systemów nie mogą być porównywane. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje, a ubezpieczeni w tych dwóch systemach mogą być różnie traktowani w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można bowiem zapominać, że wymienione systemy różnią się w sposób istotny, zwłaszcza źródłem finansowania funduszu ubezpieczeniowego. W sprawie uprawniona jest zatem zasadnicza teza, że system ubezpieczenia społecznego rolników jest odrębny od systemu ubezpieczenia powszechnego. Zasada równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi więc podstawy do znoszenia zróżnicowania ubezpieczonych w systemie rolniczym i powszechnym, gdyż sytuacje tych ubezpieczonych nie są porównywalne (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 5 października 2010 r., K 16/08 i z 13 grudnia 2007 r., SK 37/06).

Istotna różnica systemów ubezpieczenia powszechnego i rolniczego wyraża się w sposobie finansowania, gdyż w systemie rolniczym świadczenie nie zależy w istocie od składki, która jest mniejsza niż w systemie powszechnym i w niewielkim stopniu decyduje o wysokości emerytury (renty), jako że w znacznej części finansowana jest z budżetu państwa. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników. Taka zależność nie zachodzi natomiast w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, w którym większa część świadczenia emerytalnego (od 85% do 95%) emerytury podstawowej finansowana jest ze środków budżetowych. Emerytura rolnicza składa się z części składkowej i z części uzupełniającej. Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o usr, część składkową ustala się przyjmując po 1% emerytury podstawowej (tzn. minimalnej emerytury pracowniczej) za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, z wyjątkiem okresów prowadzenia lub pracy w gospodarstwie rolnym przypadających przed 1 lipca 1977 r., w przypadku których, za każdy rok tych okresów, przyjmuje się jedynie 0,5% emerytury podstawowej. Część składkowa emerytury rolniczej jest kwotą niezbyt wysoką i ma niewielkie znaczenie w rozmiarze świadczenia. Co do zasady jednak ta część świadczenia rolniczego zo-

stała oparta na zasadzie wzajemności okresów opłacania składki i rozmiaru świadczenia. Zasadniczą częścią świadczenia (wbrew nazwie) jest jego część uzupełniająca, którą zgodnie z art. 26 ust. 1-2 ustawy o usr, stanowi kwota wynosząca od 85% do 95% emerytury podstawowej, w zależności od przyjętych do obliczenia części składkowej lat ubezpieczenia, przy czym jest to zależność odwrotnie proporcjonalna. Część uzupełniająca wynosi bowiem zawsze 95% emerytury podstawowej, jeżeli liczba lat przyjęta do obliczenia części składkowej jest mniejsza niż 20, natomiast w przypadku przekroczenia tej granicy stażu część uzupełniająca świadczenia ulega zmniejszeniu o 0,5% za każdy rok stażu ponad 20 lat, lecz nie więcej niż do poziomu 85% emerytury podstawowej, co oznacza że maksymalne zmniejszenie jest możliwe o 10%. Liczba lat ubezpieczenia przyjętych do ustalenia części składkowej świadczenia rolniczego ma więc także wpływ, chociaż niewielki, na wysokość jego części uzupełniającej, co do zasady jednak ta część świadczenia nie zależy bezpośrednio od okresu posiadanych lat opłacania składki (zob. prócz wskazanych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 16/08 i SK 37/06, także wyrok z 30 maja 2000 r., K 37/99).

Na gruncie powyższych rozwiązań decydujących o wysokości emerytury rolnej można ocenić kwestionowaną w skardze zmianę wprowadzoną od 9 stycznia 2009 r. w art. 20 ust. 3 ustawy o usr. Skoro dla skarżącej odniesienie stanowi system powszechny, to nie może pomijać, że już wcześniej (1 stycznia 1999 r.) doszło do zmiany sytuacji ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., gdyż ich emerytura ma zależeć od zgromadzonej składki (kapitału). Nie ma zatem podstaw, aby w odrębnym systemie ubezpieczenia społecznego rolników, ta sama wiekowo grupa ubezpieczonych mogła uzyskać prawo do emerytury w systemie rolniczym, w którym emerytura w znacznej części nie zależy od składki. Łącznikiem nie może być tu prowadzenie działalności rolniczej, gdyż o ubezpieczeniu społecznym rolników decyduje nierzadko posiadanie niewielkiego areалу ziemi. Ponadto sama ustawa z 20 grudnia 1990 r. o usr oparta jest na odrębności ubezpieczenia w systemie powszechnym i rolniczym (art. 5a, art. 7 ust. 1, art. 16 ust. 3) i wskazanym wyżej pierwszeństwie ubezpieczenia w systemie powszechnym. Wobec wprowadzonej reformy systemu powszechnego od 1 stycznia 1999 r. i zmiany sytuacji ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., można ogólnie zauważyć, że rozwiązanie takie jak w art. 20 ust. 3 ustawy o usr mogło być wprowadzone wcześniej. Mówiąc inaczej, rozwiązanie z art. 20 ust. 3 ustawy o usr uwzględnia zróżnicowanie wiekowe ubezpieczonych rol-

ników, takie jak w systemie powszechnym i wprowadza jasne kryteria zależności prawa do świadczenia od ubezpieczenia w danym systemie oraz od składki.

Jeżeli w rozważanej materii podstawowym źródłem prawa jest przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji, to wynika z niego ochrona prawa do świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Chodziłoby więc o zwykły (powszechny) wiek emerytalny, a nie o niższy przewidziany dla emerytury wcześniejszej. Wcześniejsza emerytura rolnicza, tak jak i zwykła emerytura rolnicza ze względu na wskazaną odrębność systemów ubezpieczenia, powinna łączyć się z ubezpieczeniem rolniczym, a nie z ubezpieczeniem powszechnym, posiadanym nawet w znacznej części. Ubezpieczenie społeczne rolników jest odrębne rodzajowo i systemowo od ubezpieczenia społecznego powszechnego. Ustępuje gdy rolnik podlega ubezpieczeniu powszechnemu z tytułu innej działalności (poza sytuacją z art. 5a ustawy o usr dotyczącą działalności gospodarczej prowadzonej przez rolnika). Jeżeli ubezpieczony nie ma wystarczającego stażu w ubezpieczeniu społecznym rolników, to można zakładać, że działalność rolnicza nie była jego głównym źródłem utrzymania i tym samym ubezpieczenie to nie było dominujące i dlatego nie jest wystarczające do samodzielnego nabycia emerytury w systemie rolniczym. Nie traci wówczas ubezpieczenia w systemie powszechnym, co nie jest bez znaczenia dla oceny zarzutu niekonstytucyjności art. 20 ust. 3 ustawy o usr, gdyż skarżące nie odebrano prawa do emerytury w systemie powszechnym i uprawnienia do zaliczenia do stażu emerytalnego okresu ubezpieczenia społecznego rolników. Można nawet stwierdzić, że sytuacja urodzonych po 31 grudnia 1948 r. pod pewnymi warunkami stała się lepsza, gdyż do rozważanej zmiany prawa mogli zaliczyć okresy z systemu rolniczego do okresów z ubezpieczenia powszechnego lub odwrotnie i wybór był wówczas nieodwracalny. Natomiast zmiana prawa pozwala uzyskać ubezpieczonym emeryturę z systemu powszechnego (ZUS) i z systemu ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS), które to świadczenia będą mogły być pobierane w zbiegu (art. 33 ust. 2a ustawy o usr).

Wprowadzenie rozwiązania z art. 20 ust. 3 ustawy o usr realizuje więc nie tylko wskazaną odrębność ubezpieczenia społecznego rolników ale jednocześnie porządkuje relacje między systemem powszechnym i rolniczym. W przeciwnym razie zachodziłby dysonans, gdyż ubezpieczonym urodzonym po 1948 r., tzw. osobom dwuzawodowym, przysługiwałaby emerytura rolnicza w istocie w znacznej części z budżetu państwa, mimo że mogli nie „wypracować” większej emerytury w systemie powszechnym. Jednak nie jest to argument zasadniczy wobec wskazanej wyżej od-

rębności ubezpieczenia w systemie powszechnym i rolniczym. Po wtóre, należy również zwrócić uwagę, że w systemie powszechnym, urodzeni po 1948 r., poza wyrażnie określonymi przyczynowo i temporalnie przypadkami, nie mają prawa do tzw. wcześniejszej emerytury. Nie jest zatem uzasadnione, aby inaczej było w systemie rolniczym, czyli by okresy ubezpieczenia w systemie powszechnym mogły składać się na okres ubezpieczenia wymagany do wcześniejszej emerytury rolniczej. Prowadzi to do stwierdzenia, iż zarzut niezgodności nowej regulacji z art. 20 ust. 3 ustawy o usr z zasadą równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadny.

Z powyższych motywów orzeczono jak w sentencji stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c.

=====