

RCL DPiO 5604-62/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 25 CZERWCA 2013 R., SYGN. AKT P 11/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 2013 r. pod poz. 804.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z późn. zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Ze względu na zakresowy charakter wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepis uznany za niezgodny z Konstytucją nie traci mocy obowiązującej. Moc obowiązującą traci jedynie zawarta w przepisie norma prawa, która uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem krytycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego był przywołany powyżej przepis ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, zgodnie z którym prawo do renty socjalnej przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanki „zamieszkiwania”

i „przebywania” na terytorium RP musiały zostać spełnione kumulatywnie. Ich łączne wystąpienie oznaczało zarówno przebywanie w określonej miejscowości na terytorium RP wraz z zamiarem stałego pobytu, jak i faktyczne pozostawanie w danym miejscu.

Zasadnicze warunki przysługiwania renty socjalnej (okresowej lub stałej) określone zostały w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o rencie socjalnej. Zgodnie z tym przepisem do renty socjalnej uprawniona jest osoba pełnoletnia, całkowicie niezdolna do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało:

- przed ukończeniem 18 roku życia,
- w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25 roku życia,
- w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.

Na sytuację prawną obywateli polskich, uprawnionych do renty socjalnej mają wpływ również przepisy prawa Unii Europejskiej, a zwłaszcza art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej: „TWE” (obecnie art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: „TFUE”), zgodnie z którym każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania.

Bezpośredniemu zastosowaniu podlegają również rozporządzenia Rady UE wydane w celu ustanowienia gwarancji w zakresie zabezpieczenia społecznego pracowników zmieniających miejsce pracy i pobytu na obszarze UE.

Współstosowanie przywołanych przepisów wyznacza sytuację prawną ich adresatów w zakresie uprawnienia do renty socjalnej, jednakże podstawę ograniczeń ustawowych, będących przedmiotem oceny Trybunału, stanowiły jedynie przesłanki nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej, zawarte w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, uzależniające jej przysługiwanie od „zamieszkiwania” i „przebywania” na terytorium RP.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcem oceny zakwestionowanej normy były przepisy art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Rozważając problem adekwatności tego wzorca do instytucji renty socjalnej Trybunał stwierdził, iż świadczenie to jest prawem do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67

Konstytucji, które nie jest realizowane w systemie opieki społecznej. Rozstrzygające znaczenie dla objęcia renty socjalnej ochroną przewidzianą w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest całkowita niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu (art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej), która jest funkcjonalnym odpowiednikiem „niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo”, o której mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału zabezpieczenie społeczne jest pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest zatem ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

W ramach oceny kwestionowanej regulacji względem prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał dokonał wykładni pojęć „zamieszkiwania” i „przebywania” na terytorium RP.

W odniesieniu do przesłanki „zamieszkiwania” uznał, iż użyte w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej określenie „zamieszkująca (...) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” oznacza, że zamieszkiwanie na terytorium RP odnosi się do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium, czyli posiadania przez osobę ubiegającą się o prawo do renty socjalnej miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego w miejscowości położonej na terytorium RP.

Oceniając natomiast warunek „przebywania” na terytorium RP, Trybunał stwierdził, iż warunek ten nie musi łączyć się z zamiarem uczynienia z miejsca, w którym się przebywa, ośrodka interesów osobistych i majątkowych danej osoby. Przebywanie polega bowiem na faktycznym pozostawaniu w oznaczonym miejscu, pod oznaczonym adresem lub w oznaczonej miejscowości.

Jak już wskazano powyżej, osoba ubiegająca się o przyznanie jej prawa do renty socjalnej musi zatem nie tylko zamieszkiwać na terytorium RP, czyli posiadać na tym terytorium miejsce lub miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., ale musi także faktycznie przebywać na terytorium RP w miejscu zamieszkania lub poza nim.

W ocenie Trybunału warunek przebywania na terytorium RP przez cały okres pobierania renty socjalnej jest całkowicie nieracjonalny, godzący w cel, ze względu na który prawo to zostało przyznane i absolutnie oderwany od istoty prawa do renty socjalnej. Natomiast istotą prawa do renty socjalnej jest zabezpieczenie społeczne osób niezdolnych

do pracy. Świadczenie to stanowi wyraz solidaryzmu państwa i społeczeństwa polskiego z osobami, które z uwagi na niezdolność do pracy, powstałą przed rozpoczęciem życia zawodowego, nie miały szansy udziału w systemie ubezpieczeń społecznych. Obarczanie niezdolnych do podjęcia pracy obywateli polskich, zamieszkujących na terytorium RP, dodatkowym obowiązkiem faktycznego przebywania na terytorium RP jest więc nadmierne i nieproporcjonalne.

W rezultacie kwestionowany przepis narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W świetle oceny zakwestionowanej regulacji względem wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, Trybunał wskazał, że w ściśle określonych okolicznościach dopuszczalne są wyjątki od nakazu równego traktowania podmiotów równych wobec prawa. Wyjątki te muszą być bezpośrednio uzasadnione celem i zasadniczą treścią ocenianego przepisu oraz pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, naruszonych w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Przed zbadaniem czy zróżnicowanie spełnia powyżej przywołane wyjątki, konieczne jest jednak uprzednie stwierdzenie istnienia cechy istotnej (relewantnej) przypisanej tymże podmiotom.

Trybunał uznał, iż sytuacja prawna osób pobierających rentę socjalną, podobna jest do sytuacji osób pobierających świadczenia z tytułu niezdolności do pracy na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, późn. zm.) /dalej: „ustawy o emeryturach i rentach z FUS”/. Cechą wspólną obu tych grup osób - niejako wyłączającą, przez swą doniosłość, różnice w zakresie finansowania należnych świadczeń – jest niezdolność do pracy, ustalana w oparciu o te same zasady przewidziane w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Ta właśnie cecha istotna wyklucza różnicowanie tej samej kategorii obywateli polskich niezdolnych do pracy ze względu na przesłankę przebywania na terytorium RP. Wymaga bowiem podkreślenia, iż osoba niezdolna do pracy, pobierająca rentę z FUS nie jest ograniczona w wymiarze tego świadczenia w zależności od wymogu przebywania na terytorium RP. Ustanowienie takiego warunku jedynie wobec osób uprawnionych do renty socjalnej prowadzi więc do nierównego traktowania podmiotów posiadających tą samą cechę istotną (relewantną).

Odnosząc się natomiast do wyjątków uzasadniających nierówne traktowanie podmiotów podobnych, Trybunał wskazał, iż o ile celem zakwestionowanej regulacji jest ustanowienie organowi rentowemu narzędzia kontroli, czy osoba korzystająca z renty socjalnej nadal spełnia warunki jej przyznania, to celu takiego nie można uznać za racjonalny,

gdyż dla efektywnej kontroli danej osoby wystarczający jest warunek zamieszkiwania na terytorium RP.

Drugim warunkiem skorzystania przez ustawodawcę z wyjątku uzasadniającego zróżnicowanie jest proporcjonalność dokonanego naruszenia wobec wskazanej powyżej efektywnej kontroli świadczeniobiorców, dokonywanej przez organy rentowe. Rezultatem ważenia interesu osób pobierających rentę socjalną przez pryzmat tak rozumianego celu regulacji, jest konkluzja, iż osoby uprawnione do renty socjalnej wskutek przebywania poza terytorium RP tracą przyznane im uprawnienie od momentu wyjazdu. W obawie przed utratą przedmiotowych środków osoby te nie mogą również korzystać z gwarantowanych prawem unijnym swobody przemieszczania się i pobytu na terenie wybranego kraju Unii Europejskiej, choćby jedynie w celach edukacyjnych.

Przeciwwagi dla takiego ograniczenia nie mogą również stanowić względy natury budżetowo-finansowej, nawet przy założeniu, iż świadczenia te finansowane są w całości z budżetu państwa.

Przyjmując, iż formalna zasada równości nie zawsze zapewnia sprawiedliwe traktowanie, Trybunał uznał za konieczne ocenę kwestionowanej regulacji w świetle wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasada ta, zapewniając równy z innymi udział w życiu społecznym, stanowi warunek równego traktowania w sensie materialnym. W celu jej urzeczywistnienia nie można kierować się więc jedynie sprawiedliwością dystrybutywną, uzależniającą wymiar świadczenia od uprzedniego udziału i wkładów do systemu ubezpieczeń społecznych. W ramach świadczenia w postaci renty socjalnej konieczne jest wyrównanie szans osób niezdolnych do pracy z osobami posiadającymi ubezpieczeniowy staż pracy.

Rzeczywista realizacja zasady sprawiedliwości społecznej może nastąpić pod warunkiem usunięcia przeszkód utrudniających równy dostęp do dystrybuowanych dóbr. Pozbawienie określonej grupy osób prawa do świadczeń, pociąga za sobą ograniczenie możliwości dostępu do dóbr innego rodzaju (wykształcenie). Zważywszy na okresowy charakter renty socjalnej stwierdzić należy, iż jej istotą jest niezdolność do pracy danej osoby, która nastąpiła z przyczyn od niej niezależnych, jeszcze przed jej wejściem na rynek pracy. Natomiast celem tej regulacji jest uznanie godności każdego człowieka niezależnie od jego zasług oraz próba wstępnego (okresowego) wyrównania szans z osobami zdolnymi do pracy, które mają możliwość osiągnięcia stażu pracy odpowiedniego do ewentualnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

W ocenie Trybunału nie można więc uzależniać prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium RP, gdyż oznacza to wykluczenie określonej kategorii osób ze sprawiedliwej dystrybucji świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Pozbawienie osoby niezdolnej do pracy środków niezbędnych do życia, w oparciu o niemerytoryczne i anachroniczne kryterium, oznacza naruszenie jej godności i uniemożliwia swobodne przemieszczanie się, choćby tylko w celu podjęcia nauki za granicą.

Kryterium to i praktyka jego bezwzględnego zastosowania narusza elementarne wymagania sprawiedliwości społecznej, a tym samym art. 2 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Zważywszy, iż sentencja wyroku miała charakter zakresowy, skutkiem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw jest obalenie domniemania konstytucyjności przepisu art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, w zakresie w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uznany za niezgodny z Konstytucją przepis ustawy nie został więc uchylony.

Oznacza to, iż z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w procesie stosowania prawa brak jest podstaw do odmowy przyznania i realizacji prawa do renty socjalnej, w przypadku stwierdzenia przez organ braku przebywania obywatela polskiego na terytorium RP. Tym samym, w świetle wiążącej po ogłoszeniu sentencji wyroku Trybunału treści przepisu, prawo do renty socjalnej przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie zamieszkującym na terytorium RP. Ocena wymogu „zamieszkiwania” winna uwzględniać ustalenia Trybunału dokonane w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł żadnych wskazówek służących wykonaniu przedmiotowego wyroku.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Ze względu na konieczność zapewnienia jednoznaczności i przejrzystości tekstu normatywnego, pożądane jest dokonanie zmiany treści przepisu, będącego przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Z uwagi na zakres przedmiotowy wyroku Trybunału Konstytucyjnego organem właściwym do jego wykonania jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Uznanie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją wymogu przebywania osoby uprawnionej na terytorium RP, skutkować winno wykreśleniem z treści przedmiotowego przepisu wyrazów „i przebywającym”. Skutkiem takiego działania przepis art. 2 pkt 1 uzyska treść, zgodnie z którą prawo do renty socjalnej przysługiwać będzie obywatelom polskim zamieszkującym na terytorium RP.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Brak.

5. Uwagi:

Należy rozważyć, czy wskazane jest dokonanie analogicznych zmian (w zakresie uchylenia warunku przebywania) wobec podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 2 i 3 zakwestionowanego przepisu, tzn. cudzoziemców oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zważywszy, iż kwestia ta nie stanowiła przedmiotu badania Trybunału Konstytucyjnego, zaś uzasadnienie wyroku nie zawiera wskazówek w tym zakresie, należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje obywatelom polskim. Zasada równości może więc być odniesiona do tego prawa i dotyczy wszystkich obywateli. Przemawia to za uznaniem, iż wywodzona z art. 1 Konstytucji, zasada solidaryzmu przewiduje, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, nie daje podstaw do objęcia nią osób, które nie są obywatelami RP. Oznacza to, iż w przypadku cudzoziemców (nie będących obywatelami UE), określonych w art. 2 pkt 2 ustawy o rencie socjalnej brak jest adekwatnego wzorca ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci renty socjalnej, zarówno w Konstytucji (z powodów wskazanych powyżej), jak i w przepisach prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Warunek przebywania w przypadku renty socjalnej przysługującej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej (por. art. 2 pkt 3 ustawy o rencie socjalnej), wymaga jednak odrębnej analizy. Przyjmując, iż w świetle zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, z chwilą przystąpienia RP do struktur europejskich, obywatele UE korzystać

mogą z praw przynależnych obywatelom polskim, powstaje problem dotyczący realizacji przez ustawodawcę krajowego prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci renty socjalnej, na równych zasadach z obywatelami RP.

Punktem wyjścia oceny konieczności odniesienia analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego do obywateli UE jest zawarta w art. 21 ust. 1 TFUE, swoboda przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich. Wolność ta może zostać ograniczona jedynie przez regulacje ustanowione w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Jednocześnie ust. 3 przywołanego powyżej przepisu stanowi, iż w celu realizacji tejże wolności, Rada w porozumieniu z Parlamentem, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może przyjąć środki dotyczące zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej. W ramach obywatelstwa Unii, ustanowionego treścią art. 20 ust. 1 TFUE, ust. 2 tego przepisu wymienia przykładowo przewidziane w Traktatach prawa, z których korzystać mogą obywatele UE. Analizując przepisy TFUE nie można w nich odnaleźć prawa do zabezpieczenia społecznego, podlegającego ochronie przepisami prawa pierwotnego. Za prawo takie (w znaczeniu podmiotowym) nie można bowiem uznać treści art. 21 ust. 3 TFUE, gdyż przepis ten stanowi niejako warunkowe i fakultatywne upoważnienie do określenia przez organy UE wskazanych w nim kwestii w ramach przepisów prawa pochodnego. Normy ustanawiającej prawo do zabezpieczenia społecznego nie kreuje również art. 48 TFUE, gdyż dotyczy on delegacji do ustanowienia, przez organy UE, przepisów prawa pochodnego regulujących kwestie zabezpieczenia społecznego pracowników, przedsiębiorców i osób od nich zależnych.

Przywołane regulacje różnią się więc znacząco od np. art. 22 TFUE, który zapewnia wprost obywatelom UE, zamieszkującym w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawo czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, na zasadach takich samych jak obywatele tego Państwa. Przepis ten był wielokrotnie punktem odniesienia ocen dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny oraz opinii Rady Legislacyjnej z dnia 14 września 2012 r. (RL-0303-16/12), dokonującej wykładni art. 11 Konstytucji RP. W ramach oceny dopuszczalności zakładania lub wstępowania przez obywateli Unii Europejskiej, zamieszkującym w RP do partii politycznych działających w Polsce, Rada Legislacyjna wyraziła przekonanie, iż pomimo literalnego brzmienia art. 11 Konstytucji, zastrzegającego wolność zrzeszania się w partiach politycznych wyłącznie obywatelom polskim, dopuszczalne jest korzystanie z konstytucyjnych praw obywatelskich przez osoby niebędące obywatelami polskimi, posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej.

Niezależnie od argumentów przywołanych w opinii Rady Legislacyjnej w odniesieniu do ocenianego problemu, należy jednak stwierdzić, iż w przepisach unijnego prawa pierwotnego, brak jest odpowiednika regulacji gwarantującej obywatelom UE ograniczone prawa wyborcze, w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. W świetle Konstytucji, wydaje się oznaczać to iż, nawet w ramach gwarantowanej prawem unijnym swobody przemieszczania, czy zakazu dyskryminacji, można uznać za słuszne, że obywatel UE, zamieszkujący w RP, nie jest uprawniony do korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci renty socjalnej, na takich samych zasadach, jak obywatele RP.

Jak podniesiono powyżej kwestie te regulowane są na poziomie prawa pochodnego, z których przywołać należy przede wszystkim rozporządzenie Rady EWG nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków i rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (zm. w: rozporządzeniu Rady (WE) nr 118/97 oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 592/2008).

Stosowalność przywołanego rozporządzenia w sprawie renty socjalnej potwierdził Sąd Najwyższy, wyrokiem z 20 września 2011 r., sygn. akt I UK 59/11, przywołanym w analizowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie SN, rozporządzenie to rozstrzyga, że osoby uprawnione otrzymują to świadczenie wyłącznie na terytorium państwa, w którym zamieszkują, i zgodnie z jego ustawodawstwem. W ten sposób rozporządzenie pozwala na wprowadzenie różnych wymogów, które mogłyby ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE.

Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia, iż pomimo przywołanej powyżej oceny Sądu Najwyższego, rozporządzenia organów stanowiących UE mają zastosowanie ogólne, obowiązują w całości i stosowane są bezpośrednio. Skutkiem przyjęcia takiego założenia może być więc kolizja ustawodawstwa krajowego z wiążącymi bezpośrednio regulacjami UE. Konflikt ten rozstrzygany może być w świetle traktatowej wolności przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu na terytorium UE.

Aktem unijnego prawa pochodnego, realizującym cel wolności, o której mowa w art. 21 TFUE, który określa m.in. elementy służące ustaleniu miejsca zamieszkania jest również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W art. 11 tego rozporządzenia określono przesłanki służące ustaleniu ośrodka interesów życiowych, mające rozstrzygające znaczenie

dla ustalenia rzeczywistego miejsca zamieszkania zainteresowanego. Przesłanki te różnią się w sposób istotny od miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c.

Ponadto w myśl art. 34 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. WE C 364 z 18 grudnia 2000 r. s. 1), każda osoba mająca miejsce zamieszkania i przemieszczająca się legalnie w obrębie Unii Europejskiej, ma prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem wspólnotowym oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Przywołane regulacje, wraz z przepisami prawa pierwotnego UE stanowiły oparcie dla rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości UE, oceniającego zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych w indywidualnych sprawach.

W wyroku z dnia z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 *Nerkowska*, Trybunał stwierdził, że ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może odmawiać w sposób generalny i w każdych okolicznościach wypłaty swym obywatelom pewnych świadczeń tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa. Argumentami dla powyższej tezy są uprzednie stwierdzenia, iż uregulowania krajowe, które nakładają takie ograniczenia w korzystaniu ze swobód przez obywateli tego kraju, mogą być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy są oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy i są proporcjonalne do uzasadnionego celu, jaki realizuje prawo krajowe. Nie jest więc zasadniczo wykluczone ograniczenie przez państwo członkowskie świadczeń wypłacanych z budżetu, za pomocą wymogów związanych z obywatelstwem lub z posiadaniem miejsca zamieszkania, które to wymogi przemawiają za istnieniem określonego stopnia więzi ze społeczeństwem tego państwa członkowskiego. Ograniczenie to może zostać uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jednakże niezbędne jest również, aby nie było ono nieproporcjonalne do realizowanego celu. Wadliwość kwestionowanej regulacji spowodowana była głównie wymogiem ciągłości zamieszkania na terytorium kraju przez cały okres wypłaty spornego świadczenia, uznanym za dowód więzi ze społeczeństwem polskim. Wymóg ten uznano za nieproporcjonalny dla osiągnięcia realizowanego celu, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne dla zapewnienia takiej więzi.

W innym wyroku dotyczącym prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w zależności od miejsca zamieszkania (por. wyrok TS UE z dnia 16 maja 2010 r., w sprawie C-589/10, *Wencel*), Trybunał stwierdził, że jedna osoba nie może mieć jednocześnie dwóch zwykłych miejsc zamieszkania na terytorium dwóch różnych państw członkowskich.

Natomiast wykładnia art. 45 TFUE nie wyklucza krajowego unormowania zapobiegającego kumulacji świadczeń. Rozwiązanie takie nie powinno być jednak mniej korzystne, niż ustanowione wobec osób, których sytuacja nie zawiera żadnego elementu transgranicznego. Odmienne i niekorzystne potraktowanie uzasadnione być musi obiektywnymi względami i proporcjonalne względem zamierzonego przez prawo krajowe uzasadnionego celu.

Natomiast w wyroku z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast i R*, stwierdzono odnośnie prawa do zamieszkiwania obywateli Unii, o którym mowa w art. 18 WE, że jego wykonywanie „może zostać podporządkowane słusznym interesom państw członkowskich” dodając, że „niemniej jednak stosowanie tych ograniczeń i warunków powinno następować z poszanowaniem granic ustanowionych przez prawo wspólnotowe oraz w zgodzie z jego podstawowymi zasadami, w szczególności w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że przepisy krajowe przyjęte w tym względzie powinny być odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu”.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny przesłanki miejsca zamieszkania, jako warunku różnego rodzaju świadczeń ze strony państwa, również nie jest jednolite. W wyroku z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09 za niezgodny z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej uznano przepis art. 9 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w zakresie przesłanki stałego miejsca zamieszkania odniesionej do uprawnień do renty rodzinnej.

W innym z kolei wyroku TK z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/11, potwierdzona została konstytucyjność regulacji dotyczącej uprawnienia do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie osobom represjonowanym w zakresie, w jakim nakazuje sądowi rozpoznającemu wniosek ocenić istnienie aktualnej więzi wnioskodawcy z Państwem Polskim przez spełnienie przesłanki zamieszkiwania wnioskodawcy obecnie w Polsce. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ograniczenie takie jest racjonalne, gdyż nawet w przypadku świadczeń o powtarzalnym charakterze, dopuszczalne jest stosowanie przesłanek uzależniających prawo do świadczeń od wykazania więzi z państwem osoby ubiegającej się o takie świadczenie.

W uzasadnieniu tego wyroku przywołano jednak wyrok TSUE w sprawie C 192/05, *K. Tas-Hagen, R.A. Tas*, w którym stwierdzono, iż regulacja krajowa, wymagająca, aby wnioskodawcy w chwili złożenia wniosku zamieszkiwali na terytorium krajowym, koliduje z gwarantowaną art. 18 TWE, swobodą przemieszczania się pomiędzy państwami

członkowskimi UE, zaś środek zmierzający do osiągnięcia celu regulacji jest nieproporcjonalny.

Mając na względzie przywołane wyżej orzeczenia TSUE pojawia się wątpliwość, na ile, w świetle regulacji wspólnotowych, dopuszczalne jest uzależnienie świadczeń zabezpieczenia społecznego obywatelom UE, od wymogu przebywania na terytorium RP. (Na marginesie rozważeniu podlega również przesłanka rzeczywistego zamieszkania w Polsce beneficjenta tych świadczeń). Orzecznictwo TSUE zdaje się zasadniczo dopuszczać regulacje ograniczające ramy świadczeń zabezpieczenia społecznego, o ile uzasadnione są obiektywnymi względami interesu ogólnego i proporcjonalnością względem zamierzonego przez prawo krajowe uzasadnionego celu. Obiektywność tych względów zdaje się przejawiać w proporcjonalnym wazeniu więzi ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego z zasadą niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

Zważywszy, iż renta socjalna, finansowana w całości z budżetu państwa, opiera się na zasadzie solidaryzmu obywateli polskich wobec osób niezdolnych do pracy, wydaje się, że po uwzględnieniu powyżej przywołanych warunków, można uznać za słuszną tezę, iż okoliczność ta stanowi obiektywny interes obowiązywania przesłanek częściowego ograniczenia prawa do tego świadczenia do kręgu osób wykazujących więź ze społeczeństwem polskim.

Zarysowane powyżej wątpliwości zdają się przemawiać za uznaniem, iż zakres regulacji uwzględniającej zarówno analizowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego wobec obywateli polskich, jak i potrzeba usunięcia z systemu prawnego przesłanki „przebywania”, uzależniającej prawa socjalne obywateli UE, w świetle zakazu dyskryminacji obywateli państw członkowskich UE wobec świadczeń należnych obywatelom RP, powinny zostać poddane szczegółowej analizie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara
dr Barbara Czajkowska-Wysocka

sporządził: T. Golik
tel.: 694 62 01

T. Golik