



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES
dr Jacek Krawczyk

Warszawa, dnia 11 września 2012 r.

RCL DPiO 5604-75/12

DP
biały

p. K. Paśnik

13.09. 2012
[Signature]

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej

W ślad za pismem z dnia 3 sierpnia 2012 r., przekazującym kopię wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2012 r., sygn. akt P 35/10 (Dz. U. z 2012 r. poz. 778), Rządowe Centrum Legislacji przekazuje w załączeniu analizę tego wyroku.

Jednocześnie proszę o wskazanie planowanego terminu podjęcia prac legislacyjnych w zakresie realizacji przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

[Signature]

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Dzielnica: Warszawa

130
2012-09-13
Nr wch. 073-184/12
Zaś.

Der. Załącznik:
Analiza ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
BIURO MINISTRA
12-09-2012 -150-
L. dz. 6197

RCL DPiO 5604-75/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 2 LIPCA 2012 R., SYGN. AKT P 35/10

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2012 r., sygn. akt P 35/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 10 lipca 2012 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 778.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

§ 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, z późn. zm.) w zakresie, w jakim uzależnia ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty od tego, czy pracownik był zatrudniony w kraju przed wyjazdem za granicę, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Zakreślona w sentencji wyroku norma, zawarta w zakwestionowanym przepisie, utraciła moc w dniu ogłoszenia sentencji w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 10 lipca 2012 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) [zwanej dalej: „ustawa o FUS”], podstawę wymiaru emerytury lub renty dla osób posiadających okresy ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8¹⁾, ustala się

¹⁾ Art. 8. Przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okresy ubezpieczenia za granicą, jeżeli tak stanowią umowy międzynarodowe.

na zasadach określonych w art. 15-17. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o FUS podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi, ustalona w sposób określony w ust. 4 i 5 tego przepisu, przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, z uwzględnieniem ust. 6 tego artykułu i art. 176. Zatem kolejne 10 lat kalendarzowych, w myśl obowiązującego prawa, winny przypadać w ostatnich 20 latach przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę. Natomiast w myśl art. 15 ust 2a tejże ustawy, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy.

W art. 22 pkt 2 ustawy o FUS zawarte zostało upoważnienie do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, które określać ma m.in. przypadki, w których podstawę wymiaru emerytury lub renty dla pracowników zatrudnionych za granicą ustala się na podstawie wynagrodzenia przysługującego pracownikom zatrudnionym w tym okresie w kraju w tym samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, albo na podstawie kwot ryczałtowych. Upoważnienie to nie zostało jednak wykonane, gdyż w myśl art. 194 ustawy o FUS do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie pozostają w mocy przepisy wykonawcze wydane m.in. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z późn. zm.), jeżeli nie są sprzeczne z przepisami ustawy o FUS. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, moc obowiązującą zachowały więc przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, z późn. zm.).

W § 10 tego rozporządzenia określono warunki ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty pracownika zatrudnionego za granicą, przyjmując za okresy tego zatrudnienia kwoty, od których za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w kraju (pkt 1).

Natomiast jeżeli okres zatrudnienia za granicą przypada przed dniem 1 stycznia 1991 r. - kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi

zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę (pkt 2).

Zatem w przypadku braku możliwości ustalenia okresów składkowych zatrudnienia za granicą zgodnie z zasadą przewidzianą w pkt 1 powołanego przepisu, dla ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty pracowników zatrudnionych za granicą przed dniem 1 stycznia 1991 r. zastosowanie znajduje pkt 2, ustanawiający „wynagrodzenie zastępcze” za okres pracy za granicą, jednakże pod warunkiem uprzedniego zatrudnienia w kraju.

Literalna wykładnia tego przepisu przemawia więc za uznaniem, iż wobec osób, które przed wyjazdem za granicę nie pracowały w kraju, brak jest możliwości zastosowania tego przepisu, zatem jedynym przepisem możliwym do zastosowania do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty jest przepis art. 15 ust.2a ustawy o FUS, zawierający subsydiarną zasadę ogólną przyjęcia za podstawę wymiaru składek kwoty obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Odniesienie dla ocenianego stanu prawnego kształtowanego treścią zakwestionowanego przepisu stanowiła, gwarantowana treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasada równości. Zasada ta nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych, jednak warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie.

Rozpatrując badany przepis w kontekście powołanej zasady Trybunał przyjął, iż rozporządzenie z 1985 r. uzależnia dopuszczalność ustalenia podstaw wymiaru składki na podstawie tzw. wynagrodzeń zastępczych od tego, czy przed rozpoczęciem pracy za granicą dany podmiot wykonywał pracę w kraju.

Konsekwencją dokonanej oceny było stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, iż badany przepis nie uwzględnia wypadków, gdy pracownik nie był wcześniej zatrudniony w kraju, a praca za granicą była jego pierwszym miejscem zatrudnienia. Tym samym regulacja ta wprowadza zróżnicowanie w sposobie ustalania wymiaru emerytury lub renty dla osób, które przed 1 stycznia 1991 r. pracowały za granicą, w zależności od tego, czy wcześniej były zatrudnione w Polsce. Rozwiązanie, które pomija w kwestionowanym przepisie pracowników niezatrudnionych w kraju przed wyjazdem za granicę, jest niezgodne

z art. 32 ust. 1 Konstytucji, powodując dyskryminację określonej grupy pracowników przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury lub renty.

Trybunał Konstytucyjny, za cechę istotną (relewantną) według której oceniał wprowadzone zróżnicowanie przyjął, że określone podmioty pracowały na takim samym stanowisku, za takie samo wynagrodzenie za granicą przed 1991 r., a reguły obliczania ich emerytury zależą jedynie od tego, czy wcześniej były zatrudnione w kraju, czy też nie.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego polega na usunięciu niekonstytucyjnego kryterium, jakim pozostawało „zatrudnienie” lub „brak zatrudnienia” w kraju, przed podjęciem pracy za granicą, jako podstawy dla ustalenia wymiaru emerytury lub renty w stosunku do grupy podmiotów, o jakich mowa w § 10 pkt 2 rozporządzenia z 1985 r., tj. tych zatrudnionych za granicą, których okres zatrudnienia przypadął przed 1 stycznia 1991 r.

Skutkiem przedmiotowego wyroku jest więc niedopuszczalność oparcia organów i sądów stosujących prawo na uznanym za niekonstytucyjny przepisie, w zakresie określonym w sentencji wyroku Trybunału. Konsekwencją takiego przyjęcia jest więc konieczność stosowania obowiązujących przepisów, z pominięciem zakwestionowanych przez Trybunał kryteriów różnicujących sytuację prawną pracowników, będących adresatami negatywnie ocenionego przepisu.

Przyjęcie powyższego prowadzi do wniosku, iż wobec osób zatrudnionych za granicą przed 1 stycznia 1991 r., którzy nie byli uprzednio zatrudnieni w kraju stosować należy art. 15 ust. 2a ustawy o FUS. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, iż zastosowanie tego przepisu, ze względu na zawarte w jego treści odniesienie wymiaru składek do kwoty obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników – niezależnie od intencji Trybunału Konstytucyjnego - spowoduje jeszcze większe zróżnicowanie podmiotów w zakresie wymiaru ich świadczeń emerytalno-rentowych.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu wyroku zasygnalizowano, iż przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent zostały zachowane w mocy, pomimo uchylecia ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, stanowiącej podstawę

do wydania rozporządzenia, w oparciu o zawartą w ustawie o FUS klauzulę, zachowującą moc dotychczasowych przepisów wykonawczych do czasu wydania nowych. Z uwagi na niewydanie dotychczas nowego rozporządzenia w przedmiotowym zakresie, rozporządzenie z 1985 r. jest aktem prawnym nadal obowiązującym.

Za budzący zasadnicze wątpliwości Trybunał uznał stan prawny, w którym w ciągu ponad dwunastu lat od wejścia w życie ustawy FUS prawodawca nie zdołał dostosować aktów wykonawczych do nowych przepisów ustawowych, mimo że materia regulacji rozporządzenia w tym czasie była modyfikowana (ostatnia nowelizacja nastąpiła w 2012 r.). Trybunał stwierdził zatem potrzebę rozważenia wydania nowego rozporządzenia, w oparciu o przepisy upoważniające zawarte w ustawie FUS, z uwzględnieniem zmian ustawowych i rozstrzygnięć sądowych zapadłych na tym tle.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Zważywszy na zakresową formułę sentencji wyroku, której skutkiem nie jest całkowita derogacja zakwestionowanego przepisu rozporządzenia, a jedynie usunięcie niekonstytucyjnego kryterium, jakim pozostawało „zatrudnienie” lub „brak zatrudnienia” w kraju, przed podjęciem pracy za granicą, jako podstawy dla ustalenia wymiaru emerytury lub renty adresatom ocenionego przepisu, brak jest podstaw do ingerencji legislacyjnej, polegającej na zmianie przepisu, którego treść nie zawierałaby zakwestionowanych zwrotów. Zabieg legislacyjny służący zapewnieniu spójności tekstu normatywnego we wskazanym zakresie nie jest tym bardziej możliwy, gdyż podstawa prawna, na której oparte zostało rozporządzenie została już uchylona. Brak takiej podstawy skutkuje zatem niedopuszczalnością ingerencji w treść przepisów wykonawczych pozostawionych w mocy do czasu wydania nowych.

Mając jednakże na względzie wskazówki Trybunału Konstytucyjnego zmiana taka mogłaby zostać uwzględniona w treści rozporządzenia, wydanego w oparciu o treść obecnie obowiązującego art. 22 ustawy o FUS. Jednakże możliwość wydania nowego rozporządzenia uzależniona jest od uzupełnienia przepisu upoważniającego o wytyczne, gdyż w obecnym brzmieniu przepis ten ich nie posiada. Ustanowienie aktu wykonawczego w oparciu o obecnie obowiązującą treść art. 22 ustawy o FUS, skutkować może zarzutem naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uwzględniając wskazane powyżej skutki wyroku Trybunału, a zwłaszcza konieczność stosowania art. 15 ust 2a ustawy o FUS, wobec adresatów badanej przez Trybunał normy, istnieje pilna potrzeba interwencji ustawodawczej w przedmiotowym zakresie.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

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

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

W celu zapewnienia spójności systemu prawnego, możliwe jest ustanowienie nowego rozporządzenia, opartego o przywołany powyżej przepis upoważniający, zawarty w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o FUS. Przepis ten winien być jednak uzupełniony o wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Alternatywnym sposobem realizacji analizowanego wyroku jest uchylenie art. 22 ustawy o FUS oraz obowiązującego rozporządzenia z dnia 1 kwietnia 1985 r. i wprowadzenie do ustawy regulacji kształtujących zasady wymiaru składek określonych we wskazanym rozporządzeniu, w tym również dotyczące pracowników zatrudnionych za granicą, których sytuacja prawna, normowana przez obowiązujące obecnie regulacje, stanowiła przedmiot krytycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Biorąc pod uwagę ukształtowane w orzecznictwie Trybunału wymogi konstytucyjnego podziału norm pomiędzy ustawą, a aktem wykonawczym, wydaje się, iż zarekomendować należy drugi ze wskazanych kierunków rozwiązań legislacyjnych.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Brak.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
dr Barbara Wysocka

sporządził:
Tomasz Golik
tel.: 694 62 01

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]