

RCL DPiO 5604-75/10

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 28 PAŹDZIERNIKA 2010 R., SYGN. AKT P 25/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. **Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 3 listopada 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 205, poz. 1365.

2. **Sentencja orzeczenia:**

**Art. 81** 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.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r., w zakresie w jakim nie przewiduje innego zdarzenia, od którego rozpoczyna się bieg terminu do złożenia wniosku o zasiłek pogrzebowy niż dzień śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 Konstytucji.

3. **Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 81 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”, został zaskarżony w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. Zatem utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji nastąpiła jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału samo uchylene (w omawianym przypadku znowelizowanie art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez dodanie dwóch nowych ustępów) zakwestionowanego przepisu nie wystarcza jeszcze do uznania, że nastąpiła utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Należy uznać bowiem, że norma zachowuje moc obowiązującą, dopóki możliwe jest jej zastosowanie. Ustawa, która znowelizowała brzmienie art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie zawierała przepisów intertemporalnych. W takiej sytuacji należy odnieść się do ogólnych zasad w zakresie przepisów przejściowych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jak

i Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowała się reguła intertemporalna, zgodnie z którą za właściwy dla określanego zdarzenia należy uznać stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczne było zbadanie konstytucyjności analizowanego przepisu, gdyż przepis ten w praktyce jest nadal stosowany.

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

Zakwestionowany przepis art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r., stanowił, że prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa w razie niezgłoszenia o jego przyznanie w okresie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje.

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS zasiłek pogrzebowy jest jednorazowym świadczeniem przysługującym w razie ziszczenia się ryzyka śmierci i związanej z tym konieczności urządzenia pochówku. Przysługuje on w razie śmierci ubezpieczonego, osoby pobierającej emeryturę lub rentę, osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania, członka rodziny ubezpieczonego lub członka rodziny emeryta lub rencisty, ubezpieczonego po ustaniu ubezpieczenia, jeżeli śmierć nastąpiła w okresie pobierania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego. Świadczenie to może uzyskać osoba, która pokryła koszty pogrzebu (głównie rodzina). Ustawodawca wyróżnił także dodatkową grupę podmiotów, którym przysługuje zasiłek pogrzebowy, o ile pokryły one koszty pogrzebu (tj. pracodawca, gmina, dom pomocy społecznej). Na wysokość zasiłku pogrzebowego nie mają wpływu jakiegokolwiek elementy indywidualizujące, jak np. wysokość dochodów wnioskodawcy czy wysokość świadczenia emerytalnego przysługującego zmarłemu. Ustawodawca zastosował formułę zasiłku w oznaczonej, ryczałtowej kwocie, w przypadku, gdy koszty pogrzebu poniosły najbliższe osoby zmarłego. Natomiast w przypadku, gdy koszty pogrzebu poniosły inne podmioty (tj. pracodawca, gmina, itp.) otrzymają one zwrot poniesionych kosztów pogrzebu w wysokości udokumentowanych kosztów, nie więcej jednak niż w kwocie określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. To znaczy, że nawet jeśli koszty pogrzebu były w istocie niższe to podmiot uprawniony (najbliższa rodzina) zawsze otrzyma zasiłek w wysokości wskazanej w przepisie art. 80 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jednocześnie przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS ograniczyły czasowo możliwość składania wniosków o przyznanie zasiłku pogrzebowego (do 12 miesięcy od dnia śmierci osoby). Złożenie wniosku po upływie ww. terminu skutkowało wygaśnięciem prawa do zasiłku. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do 21 maja

2009 r., nie przewidywała możliwości przywrócenia terminu czy innego określenia jego początku. Oznaczało to, że jeśli złożenie wniosku o zasiłek pogrzebowy w wymaganym terminie było niemożliwe z przyczyn niezależnych od uprawnionego, to nie miał on prawa do tego świadczenia, pomimo iż spełniał on pozostałe przesłanki ustawowe.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorzec konstytucyjny art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast nie badał zaskarżonej normy pod kątem jej zgodności z art. 67 Konstytucji RP.

Oceniając zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 32 ust.1 Konstytucji, w którym została wyrażona zasada równości, zgodnie z którą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględego, ale odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zostać odpowiednio uzasadnione. Uzasadnienie to musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, musi mieć również charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku nierównego potraktowania oraz musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podobnych podmiotów.

Celem zasiłku pogrzebowego jest m.in. pokrycie, przynajmniej częściowe, kosztów pogrzebu. Tym samym poniesienie kosztów pogrzebu stanowi niezbędny warunek przyznania tego zasiłku (cecha relewantna). Ponadto ustawodawca zdecydował się na wyznaczenie nieprzekraczalnego terminu ubiegania się o zasiłek, tj. w okresie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje. Sam termin nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, ale początek biegu terminu o przyznanie tego zasiłku. Mechanizm taki wyklucza bowiem z kręgu uprawnionych do zasiłku pogrzebowego te osoby, które z przyczyn obiektywnych nie mogły zorganizować pogrzebu przed upływem wskazanego terminu. Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w sytuacji, w której informacja o zgonie osoby bliskiej za granicą dotrze do rodziny po upływie 12 miesięcy.

Podsumowując należy zatem uznać, że przyjęcie nieprzekraczalnego terminu złożenia wniosku o zasiłek pogrzebowy, liczonego bez wyjątku od dnia śmierci osoby, po której

zasilek przysługuje, prowadzi do zróżnicowania podmiotów podobnych, legitymujących się jednakową cechą istotną i dlatego w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. należy uznać za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do art. 67 Konstytucji RP, Trybunał uznał, że nie jest to adekwatny wzorzec kontroli w analizowanej sprawie. Art. 67 Konstytucji stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Natomiast zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona została linia orzecznicza, zgodnie z którą wyliczenie zawarte w tym przepisie Konstytucji ma charakter enumeratywny, co oznacza, że nie odnosi się do sytuacji w nim niewymienionych. Celem prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji, jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy przez czynniki wymienione w tym przepisie, tj. chorobę, wiek, inwalidztwo albo brak pracy. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zasiłek pogrzebowy nie jest świadczeniem, które taki cel spełnia. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny nie badał zaskarżonej regulacji w kontekście tego wzorca konstytucyjnego.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istnieje konieczność podjęcia prac legislacyjnych w zakresie nowelizacji art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wprawdzie zaskarżony przepis został już znowelizowany przez prawodawcę ustawą z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 69, poz. 596), jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wszystkie okoliczności uniemożliwiające złożenie wniosku o przyznanie zasiłku pogrzebowego zostały ujęte w treści znowelizowanego art. 81 ww. ustawy.

Znowelizowany art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oprócz dotychczasowej treści został uzupełniony również o dwa kolejne ustępy, zgodnie z którymi jeżeli złożenie wniosku o zasiłek pogrzebowy w terminie określonym w ust. 1, (tj. 12 miesięcy) było niemożliwe z powodu późniejszego odnalezienia zwłok lub zidentyfikowania osoby zmarłej, prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa po upływie 12 miesięcy od daty sporządzenia aktu zgonu. Natomiast dokumentem potwierdzającym okoliczności, o którym mowa powyżej, jest zaświadczenie Policji lub prokuratury albo odpis zupełny aktu zgonu.

Powyższe rozwiązanie zasługuje na aprobatę, jednakże wyczerpująco nie reguluje wszystkich sytuacji, które mogą spowodować, że złożenie wniosku o zasiłek pogrzebowy w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie będzie niemożliwe. Z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie, będącej podstawą pytania prawnego, tj. gdy informacja o zgonie osoby bliskiej za granicą dotarła do rodziny po prawie dwóch latach.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Poszerzenie treści art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o inne nietypowe sytuacje, w których złożenie wniosku w terminie, o którym mowa w ww. przepisie jest niemożliwe.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Biorąc pod uwagę fakt, że nie wszystkie okoliczności uniemożliwiające terminowe złożenie wniosku o zasiłek pogrzebowy zostały ujęte w znowelizowanej treści art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w zakresie rozszerzenia brzmienia art. 81 ww. ustawy.

#### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac mających na celu wykonanie wytycznych Trybunału Konstytucyjnego jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

#### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku nie zakwestionował zasadności samego terminu, którym możliwe jest złożenie wniosku o przyznanie zasiłku pogrzebowego. Jednakże zauważył, że zakres przedmiotowy zarówno brzmienia art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jak również jego znowelizowana wersja obejmują jedynie przypadki klasyczne. Powyższe oznacza, że przepis art. 81 ww. ustawy nie obejmuje sytuacji wskazanej w pytaniu prawnym. Zatem rozważenia wymaga, czy zakres brzmienia analizowanego przepisu nie powinien zostać poszerzony o sytuację, w której początek biegu 12 – miesięcznego terminu liczyłby się od powzięcia informacji o zgonie osoby bliskiej, jak również o sytuacji, w której bieg terminu o złożenie wniosku o zasiłek pogrzebowy liczyłby się od dnia pogrzebu. Jednocześnie za zasadne należy uznać, aby osoby ubiegające się o

zasilek pogrzebowy po 12- miesięcznym terminie również przedstawiły odpowiednie dokumenty, świadczące o fakcie, że nie mogły wcześniej złożyć tego wniosku, ze względu na zaistniałe okoliczności (np. tj. w analizowanej sprawie – list od konsula).

#### 4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Do chwili obecnej nie zostały podjęte działania legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Barbara Wysocka*  
Barbara Wysocka

17. 02. 2011v.  
Anna Markowska  
*Anna*