

RCL DPiO 5604 – 45/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 5 LIPCA 2010 R., SYGN. AKT P 31/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 23 lipca 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 134, poz. 903.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 9 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 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 224) w zakresie przesłanki stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w części odsyłającej do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit c w związku z art. 65 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 9 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 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 23 lipca 2010 r.

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

W zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny zakresie art. 9 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przewiduje, że okres zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia obywateli polskich za granicą – w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich uznaje się za okres składkowy pod warunkiem stałego zamieszkania, zwanego dalej również „domicylem”, na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o którym również mowa w sentencji przedmiotowego wyroku stanowi, iż renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Przy czym przy ocenie prawa do renty przyjmuje się, że osoba zmarła była całkowicie niezdolna do pracy. W konsekwencji prawo do renty rodzinnej również uwarunkowane jest stałym zamieszaniem uprawnionego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorce konstytucyjne art. 2 wyrażający zasadę sprawiedliwości społecznej oraz 32 ust. 1 określający zasadę równości obywateli wobec prawa.

Oceniając zgodność kwestionowanego przepisu z zasadą równości Trybunał podkreślił, iż wymóg domicylu jako warunek uzyskania uprawnień do renty rodzinnej nie pozostaje w racjonalnym związku z ratio legis przepisów o rencie rodzinnej. Trybunał zauważył, iż renta rodzinna w naszym systemie prawnym jest świadczeniem niejako „zastępczym”, „wtórnym” w stosunku do prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, które miał zmarły żywiciel. Uprawniony członek rodziny nabywa wprawdzie samodzielnie prawa do renty rodzinnej jako odrębne świadczenie, ale nabywa to prawo w miejsce prawa do świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu. Prawo do renty rodzinnej jest prawem pochodnym, jednakże jego podstawową funkcją jest zapewnienie środków utrzymania krewnym i powinowatym, którzy nie są w stanie samodzielnie się utrzymać. Ten alimentacyjny cel renty rodzinnej powinien być uwzględniany w procesie interpretacji i oceny uregulowań dotyczących tego świadczenia.

Trybunał zwrócił uwagę, iż obecnie obowiązująca Konstytucja akcentuje wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1) i wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 2). Swoboda przemieszczania się pracowników (w obrębie Unii Europejskiej) należy do jednej z podstawowych zasad konstrukcyjnych prawa wspólnotowego. Odwoływanie się do zasady domicylu, jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień jest, zdaniem Trybunału, anachroniczne. Obecnie przesłanka domicylu ma charakter niepowiązanej z ratio legis przesłanki uzyskania świadczeń, zwłaszcza w stosunku do renty rodzinnej o alimentacyjnej funkcji. Różnicowanie, z uwagi na przesłankę domicylu pracownika, sytuacji osób uprawnionych do uzyskania po nim renty rodzinnej jest konstytucyjnie niezasadne.

Wskazując na naruszenie art. 2 Konstytucji Trybunał zwrócił uwagę na nieadekwatność i niedookreśloność kryterium „miejsca zamieszkania” w wypadku ustalania renty rodzinnej. Z treści art. 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie wynika bowiem kiedy warunek zamieszkania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ma być spełniony, tzn. czy wyłącznie w momencie wniosku osoby zainteresowanej w zakresie ustalania prawa do świadczenia, czy też przez cały okres pobierania świadczenia, czy też jeszcze w innym czasie.

Trybunał zauważył również, iż art. 2 Konstytucji eksponuje element rzetelności legislacji, której komponentem jest zgodność ocenianej regulacji prawnej z zasadą zaufania do prawa. Kryterium domicylu zostało wprowadzone w ustawodawstwie przedkonstytucyjnym i przeniesione do ustawy o emeryturach i rentach z FUS jako regulacja przejściowa wobec rozciągniętych w czasie sytuacji nabywania prawa do świadczeń z zaopatrzenia społecznego w warunkach zmiany systemu. O ile poprzedni system zabezpieczenia, jako system repartycyjny, charakteryzował się większą swobodą ustawodawcy wprowadzenia przesłanek i warunków uzyskiwania świadczeń, o tyle obecna ocena jest silnie ukierunkowana koniecznością przestrzegania zasady rzetelności legislacji i stawia wyższe wymagania brakowi arbitralności wyboru kryteriów w tym zakresie. W każdym zaś razie ogranicza możliwość arbitralnego wprowadzania przez ustawodawcę kryteriów obcych ratio legis danej instytucji. Wymóg domicylu jest takim właśnie kryterium.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

W wyniku orzeczenia zaskarżony przepis traci moc obowiązującą w zakresie wskazanym w jego sentencji. Stwierdzenie niekonstytucyjności przesłanki domicylu

dotyczy wykorzystania art. 9 ust. 1 do ustalenia renty rodzinnej, jeśli prawo osoby, po której renta przysługuje i które stanowi podstawę do nabycia renty rodzinnej, nie było dotychczas ustalone i w zakresie odesłania do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o emeryturach i rentach z FUS, tj. uwzględniania okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą – w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał wskazał, iż przesłanka domicylu jest wykorzystywana przez ustawę o emeryturach i rentach z FUS jako przesłanka negatywna decydująca o odmowie emerytury lub renty w znacznie szerszym zakresie niż tylko renta rodzinna i tylko wobec kręgu podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zdaniem Trybunału wątpliwości dotyczące zgodności przesłanki domicylu z ratio legis ustawy FUS, wprowadzenia tej przesłanki ograniczającej w obronie innych wartości konstytucyjnych i proporcjonalności ograniczenia, a także powiązanie tych ograniczeń z faktem uiszczania składki na zabezpieczenia społeczne wymaga od ustawodawcy zajęcia się tą kwestią w szerszym zakresie.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż istnieje potrzeba wykonania niniejszego wyroku.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Kierunek rozwiązań:

W treści wyroku brak jest konkretnych wskazówek dla prawodawcy odnośnie wykonania wytycznych w nim zawartych. Trybunał zauważył jednakże, iż zmiany ustawodawcze powinny obejmować szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy, niż to wynika z niniejszego wyroku.

Przedmiotowy wyrok dotyczył przesłanki domicylu występującej w art. 9 ust.1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i tylko wobec kręgu podmiotów, o których mowa w art. 6

ust. 2 pkt 1 lit c ww. ustawy. Na uwagę zasługuje fakt, iż wspomniany art. 9 ust. 1 wymóg stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej odnosi również do zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) oraz do okresów (nieskładkowych) urlopu bezpłatnego oraz przerw w zatrudnieniu w razie nieudzielenia urlopu bezpłatnego małżonkom pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innych misjach specjalnych za granicą, w instytutach, ośrodkach informacji i kultury za granicą (art. 7 pkt 8 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Ponadto warunek stałego zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje również art. 9 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wymóg ten odnosi się do przypadków uwzględnienia okresu zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia na obszarze Państwa Polskiego - w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, jeżeli w tych okresach pracownik pobierał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego: chorobowy, macierzyński lub opiekuńczy albo rentę chorobową (art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o emeryturach i rentach z FUS) oraz pracy przymusowej wykonywanej na rzecz hitlerowskich Niemiec w okresie II wojny światowej, a także na obszarze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. (art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Mając na uwadze powyższe wydaje się, iż zmiany ustawodawcze powinny iść w kierunku wyeliminowania warunku stałego zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej występującego w art. 9 ust 1 i ust 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W chwili obecnej nie są prowadzone działania legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

5. Uwagi:

Należy zwrócić uwagę, iż krytycznie na temat warunku domicylu wypowiedział się również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunał

Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w wyroku z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż przepis art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin”, uzależniający wypłaty świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia od spełnienia warunku pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego jest niezgodny z art. 18 ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 21 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Wspomniany przepis art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin został uchylony na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 219, poz. 1709).

DYREKTOR
Departament Prawnego Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządziła: Ewa Gillabert

Tel.: 694 71 46

4 09.2010.
Gillabert
Kelipka