



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2012 r.

Sygn. akt P 11/12

BAS-WPTK-361/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
o pi. dnia	02. 04. 2012
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Białymstoku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt P 11/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.), w zakresie uzależniającym 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.**

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli, stan faktyczny sprawy i zarzuty pytającego sądu

1. Sąd Apelacyjny w Białymstoku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) z pytaniem prawnym, czy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm., dalej: u.r.s. albo ustawa o rencie socjalnej) w zakresie uzależniającym przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.r.s., prawo do renty socjalnej przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd wnioskodawczyni, będąca osobą całkowicie niezdolną do pracy, odwołała się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B , który wstrzymał dalszą wypłatę renty socjalnej, przyznanej jej uprzednio na okres od października 2007 r. do listopada 2012 r., ze względu na całkowitą niezdolności do pracy. Powodem tej decyzji organu rentowego było podjęcie przez wnioskodawczynię studiów dziennych w Wielkiej Brytanii (w G), w rezultacie czego nie przebywała ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie organu rentowego skutkowało to utratą prawa do renty socjalnej, ponieważ z art. 2 pkt 1 u.r.s. wynika, że prawo do tej renty przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie, które zamieszkują i przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Okręgowy w Ł podzielił to stanowisko i oddalił odwołanie wnioskodawczyni. W ocenie tego sądu miejscem pobytu jest takie miejsce, gdzie dana osoba realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe, to znaczy gdzie mieszka, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania, przyjmuje i nadaje korespondencję. Takim miejscem zamieszkania wnioskodawczyni, w okresie pobierania przez nią nauki w Zjednoczonym Królestwie, było G . W konsekwencji, zdaniem sądu, zmiana miejsca zamieszkiwania

przez wnioskodawczynię i zamieszkiwanie poza Polską pozbawiło ją prawa do renty socjalnej.

Wnioskodawczyni wniosła apelację, zarzucając sądowi okręgowemu nieprawidłowe zastosowanie definicji „miejsca zamieszkania” z art. 25 k.c., nieprawidłową interpretację art. 2 u.r.s., w zakresie nabycia prawa do renty socjalnej oraz brak przesłanek do utraty tego prawa z tytułu podjęcia studiów dziennych na terytorium UE, a także naruszenie zasady swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Sąd Apelacyjny w Białymstoku zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzając go decyzję organu rentowego w ten sposób, że wznowił wnioskodawczyni prawo do wypłaty renty socjalnej. W ocenie sądu apelacyjnego, w ustalonych w sprawie okolicznościach faktycznych należało przyjąć, że wnioskodawczyni ma miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nawet jeżeli podjęła studia zagranicą. Jak stwierdził, pomimo że wnioskodawczyni przebywa czasowo na terytorium Wielkiej Brytanii, to w Polsce spędza święta i wakacje, tu spotyka się z rodziną, ma swój majątek, lokuje oszczędności, a przede wszystkim ma wolę powrotu do kraju i z Polską wiąże swoją przyszłość życiową. Ponadto sąd apelacyjny uznał, że wznowienie wnioskodawczyni wypłaty świadczenia znajduje uzasadnienie w pierwotnym prawie unijnym, tj. w art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), który stanowi część krajowego porządku prawnego i powinien być bezpośrednio stosowany. Przepis ten przewiduje prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w tym Traktacie i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. W ocenie sądu, biorąc pod uwagę regulację traktatową oraz dotyczące jej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE należało uznać, że czasowy pobyt wnioskodawczyni w G nie pozbawia jej prawa do renty socjalnej.

3. Organ rentowy zaskarżył wyrok sądu apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, zarzucając mu naruszenie art. 2 pkt 1 u.r.s., przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wnioskodawczyni spełnia warunki do przyznania (wznowienia) jej renty socjalnej. Sąd Najwyższy (dalej: SN) wyrokiem z września 2010 r. uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i sprawę przekazał temu sądowi do ponownego rozpoznania. W ocenie SN, prawo do renty socjalnej przysługuje w myśl

art. 2 pkt 1 u.r.s. osobom, które spełniają łącznie trzy podstawowe przesłanki zastosowania ustawy: 1) posiadają obywatelstwo polskie, 2) zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej oraz 3) przebywają na terytorium Rzeczypospolitej. Sąd Najwyższy podzielił wprawdzie pogląd sądu apelacyjnego, że całokształt zachowania wnioskodawczynie uzasadnia konkluzję, iż wyraża ona zamiar stałego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaś przerwa w faktycznym przebywaniu w miejscu zamieszkania spowodowana podjęciem nauki w innym państwie nie jest tożsama ze zmianą miejsca zamieszkania, gdyż ma charakter czasowy. Zdaniem SN, nie oznacza to jednak spełnienia przez wnioskodawczynię trzeciego podstawowego warunku nabycia i nieprzerwanego przysługiwania prawa do renty socjalnej, jakim jest „przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto, w ocenie SN, prawa gwarantowane przez art. 21 ust. 1 TFUE nie mają bezwzględnego charakteru, gdyż przepis ten odsyła w zakresie szczegółowych zasad korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich do innych postanowień Traktatu oraz do wydanych na jego podstawie aktów prawa pochodnego. Także wykładnia pochodnego prawa unijnego, tj. rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. dotyczącego stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się w granicach Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r.), prowadzi, zdaniem SN, do wniosku, że w przypadku świadczeń takich jak renta socjalna, pozwala ono na wprowadzenie różnych wymogów, które mogłyby ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE. W myśl art. 10a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, o warunkach nabycia i zachowania prawa do takich świadczeń decyduje prawo państwa członkowskiego, na terytorium którego zamieszkuje osoba uprawniona do świadczenia. Sąd Najwyższy zaznaczył, że art. 2 pkt 1 u.r.s. mógłby być przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równego traktowania, w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną osób uprawionych pobierających rentę socjalną i kształcących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia podejmują naukę za granicą. Jednakże ze względu na związanie podstawami skargi kasacyjnej, SN nie mógł rozpatrzyć problemu ewentualnej sprzeczności art. 2 pkt 1 u.r.s. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, do których odwołuje się Trybunał Konstytucyjny, kwestionując

konstytucyjność przepisów wprowadzających wymóg przebywania lub zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako warunek nabycia lub realizacji prawa do świadczeń szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego (por. wyroki TK z: 3 listopada 1992 r., sygn. akt K 12/92; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

4. Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd Apelacyjny w Białymstoku podzielił dokonaną przez Sąd Najwyższy interpretację art. 10a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, co wykluczyło uznanie kwestionowanej regulacji za naruszającą pierwotne prawo unijne. Pytający sąd zgodził się także z dokonaną przez Sąd Najwyższy wykładnią art. 2 pkt 1 u.r.s., prowadzącą do wniosku, że przepis ten uzależnia nabycie i realizację prawa do renty socjalnej nie tylko od posiadania obywatelstwa polskiego i miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej, ale także od warunku przebywania na terenie Polski, którego to warunku wnioskodawczyni niewątpliwie nie spełnia, ponieważ miejscem jej pobytu jest Wielka Brytania, gdzie z powodu studiów przebywa ona ponad połowę każdego roku. Podzielając sugestie Sądu Najwyższego, pytający sąd powziął jednak wątpliwość co do zgodności tego przepisu z konstytucyjną zasadą równego traktowania w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną osób pobierających rentę socjalną i kształcących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia, podejmują naukę za granicą. Jak wskazał pytający sąd, podobną kwestię rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 lipca 2010 r. (sygn. akt P 31/08) uznając art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) w zakresie, w jakim uzależniał nabycie przez wdowę prawa do renty rodzinnej po zmarłym mężu od przesłanki jego stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej, za niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zdaniem pytającego sądu, zasada równości obliguje ustawodawcę do równego traktowania także osób uprawnionych do renty socjalnej niezależnie od tego, czy studiuje w Polsce, czy za granicą. Równość wobec prawa to bowiem także zasadność wybrania określonego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Pytający sąd podzielił pogląd Trybunału, wyrażony w uzasadnieniu do powołanego wyroku z 5 lipca 2010 r., iż odwoływanie się do zasady domicylu, jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień, jest anachroniczne i konstytucyjnie

nieuprawnione. W ocenie pytającego sądu, konstatacje Trybunału dotyczące renty rodzinnej należy w pełni odnieść także do realizacji prawa do renty socjalnej.

Z kolei uzasadniając sprzeczność zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, pytający sąd zaznaczył, iż wynika z niej nakaz, aby również osoby niepełnosprawne miały możliwość swobodnego studiowania za granicą, bez negatywnych konsekwencji w zakresie ich uprawnień nabytych w Polsce. Zdaniem pytającego sądu, kłóciłoby się z zasadą sprawiedliwości społecznej przyznanie prawa do renty i jego realizacja wobec osób, które podejmują naukę w Polsce, a odmawianie dalszej wypłaty renty socjalnej osobom, które podejmują naukę poza granicami Polski i tam przebywają przez okres niezbędny do studiowania. Jak zaznacza pytający sąd, studiowanie i podnoszenie kwalifikacji przez osoby otrzymujące rentę socjalną jest także w interesie społecznym. Należałoby zaaprobować postawę takich osób jak wnioskodawczyni, która podejmując studia za granicą dąży, pomimo stwierdzonej całkowitej niezdolności do pracy, do poprawy własnej pozycji konkurencyjnej – w przypadku pojawienia się możliwości podjęcia aktywności także na polskim rynku pracy.

Wskazując na sprzeczność zakwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd powołał się na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z 8 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 37/09), zgodnie z którym przepis ten pozostawia wprawdzie parlamentowi pewną swobodę działania w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego, jednak swoboda ta nie jest nieograniczona, gdyż ustawodawca jest skrzepowany wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym. W ocenie pytającego sądu, zastosowanie wymogu „przebywania” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako warunku realizacji prawa do renty socjalnej, jest zbyt restrykcyjne, ponieważ uniemożliwia nabycie i realizowanie tego prawa obywatelom polskim studiującym poza granicami Polski. Jak podkreślił pytający sąd, pozbawienie prawa do renty osób uczących się za granicą jest sprzeczne z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż stanowi swoistą karę dla osób, które spełniają wszystkie warunki do nabycia renty socjalnej, ale większą część roku spędzają za granicą, studiując. Wykazywanie przez uprawionych do renty socjalnej troski o podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych i dążenie do samodzielności powinno być aprobowane przez polskiego prawodawcę, gdyż może z czasem doprowadzić do odzyskania zdolności do pracy i do zmniejszenia wydatków państwa na taką osobę. Pytający sąd

podzielił przy tym pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że „konstytucyjne prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy nie może być rozumiane jako (...) zwolnienie ich z przeczności zapobiegliwości i oszczędności oraz przeniesienie na państwo całego ryzyka niekorzystnych dla obywatela zdarzeń” (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95).

II. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wymogi formalne określające dopuszczalność pytania prawnego są określone trzema przesłankami: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy i egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy

rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03).

2. W przedmiotowej sprawie wskazane przesłanki pytania prawnego zostały spełnione. Rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności art. 2 pkt 1 u.r.s. ma podstawowe znaczenie dla ustalenia treści prawa materialnego i oceny, czy wnioskodawczyni przysługuje prawo do renty socjalnej, a w rezultacie – dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem. W razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, w zakresie określonym w pytaniu prawnym, pytający sąd uzna, że wnioskodawczyni zachowała prawo do tej renty, mimo że przebywa poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast uznanie przez Trybunał zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją oznaczałoby utratę przez wnioskodawczynię prawa do renty socjalnej, a także obowiązek zwrotu dotychczas otrzymanej renty w wysokości zł.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w sprawie rozumienia pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i w ślad za doktryną opowiedział się za jej dystrybutywnym (rozdzielczym) ujęciem. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytucyjnych konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej, w tym np. minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasada równości (por. wyrok TK z 5 lipca 2010, sygn. akt P 31/09).

Trybunał interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości, przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K. 7/90, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97). Zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 5 lipca 2010 r. (sygn. akt P 31/09), w przypadku zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych przy braku wskazania naruszenia innych zasad szczegółowych wynikających z zasady sprawiedliwości społecznej, nie ma potrzeby odrębnego przeprowadzenia wyводу dotyczącego naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W ocenie Trybunału zasada równości i sprawiedliwości społecznej nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli to zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (wyroki TK: z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 8/97; z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98; z dnia 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje więc równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej wiąże się ściśle z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która również została powołana przez pytający sąd jako wzorzec konstytucyjny.

2. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Zgodnie ze stałym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, do którego odwołuje się również pytający sąd, równość wobec prawa oznacza, iż: „(...) wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną

cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym

kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

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

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie, 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 (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Pojęcie zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także prawo do renty socjalnej, mającej charakter świadczenia zabezpieczającego, którego celem jest kompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09).

Jak podkreślił Trybunał orzecznictwie konstytucyjny: „(...) prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje (...) szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyrok TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). W ocenie Trybunału, ustawodawca jest uprawniony, właśnie na mocy art. 67 ust. 1 Konstytucji, do określenia „zakresu i formy” zabezpieczenia społecznego, co oznacza również możliwość ich ograniczenia, w granicach konstytucyjnie uzasadnionych. W wyroku z 8 maja 2000 r. (sygn. akt SK 22/99) Trybunał zaznaczył, iż: „(...) z konstytucyjnych

gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczeniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrupowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym”. Z kolei jak wskazano w wyroku TK z 22 czerwca 1999 r. (sygn K 5/99), sformułowanie art. 67 ust. 1 zdanie 2 „akcentuje jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru przysługująca ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość”.

W wyroku z 8 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 37/09), analizując zgodność art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r.s. z art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do swojego stanowiska wyrażonego w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r. (sygn. akt K 7/95) zgodnie z którym „konstytucyjne prawo obywateli (...) do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy nie może być rozumiane, jako całkowite zdjęcie z obywateli troski o ochronę zdrowia, zwolnienie ich z przezorności, zapobiegliwości i oszczędności oraz przeniesienie na państwo całego ryzyka niekorzystnych dla obywatela zdarzeń. Wysiłek państwa może się koncentrować – i nie będzie to sprzeczne z konstytucją – przede wszystkim na zapobieganiu, a jeżeli już się zdarzą, to na rekompensowaniu skutków, takich zdarzeń, które są na tyle dotkliwe dla obywatela, że zawodna okazała się jego własna przezorność i zapobiegliwość”. W swoim orzecznictwie Trybunał aprobuje pogląd nakładający na władze publiczne obowiązek stworzenia warunków do: osiągnięcia stanu, który pozwala na samodzielność (edukacja, rehabilitacja etc.), oraz skorzystania z pomocy, jednak z obowiązkiem uczestnictwa zainteresowanego, w celu realizacji uprawnień.

IV. Analiza zgodności

1. Zarzut pytającego sądu, że art. 2 pkt 1 u.r.s. w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy uznać za zasadny.

Pytający sąd trafnie odwołuje się do stanowiska, które Trybunał Konstytucyjny zajął w podobnej sprawie w wyroku z 5 lipca 2010 r. (sygn. akt P 31/09), uznając za niezgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi przepis ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim uzależniał nabycie prawa do renty rodzinnej od przesłanki zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu do tego wyroku, Konstytucja z 1997 r. wyraźnie akcentuje wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) i wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 2), a swoboda przemieszczania się pracowników w obrębie Unii Europejskiej należy do jednej z podstawowych zasad konstrukcyjnych prawa wspólnotowego. Dlatego też, zdaniem Trybunału, odwoływanie się do zasady domicylu jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień – jest anachroniczne. Dla Trybunału Konstytucyjnego nie ulegało też wątpliwości, że wymóg domicylu, jako warunek uzyskania uprawnień do renty rodzinnej, nie pozostaje w racjonalnym związku z *ratio legis* przepisów o rencie rodzinnej. W ocenie Trybunału, ponieważ w rozstrzyganej sprawie renta rodzinna nie mogła być uznana za rodzaj przywileju (co starali się wykazać Prokurator Generalny i Sejm), nie istniał także margines swobody ustawodawcy podania dowolnej, niepowiązanej z *ratio legis* przesłanki uzyskania tego świadczenia. Jak zaznaczył Trybunał, różnicowanie z uwagi na miejsce zamieszkania pracownika sytuacji osób uprawnionych do uzyskania po nim renty rodzinnej jest konstytucyjnie nieuzasadnione.

W ocenie Sejmu, stanowisko zajęte przez Trybunał w powołanym wyroku z 5 lipca 2010 r. jest relewantne również dla oceny konstytucyjności przepisu zakwestionowanego przez pytający sąd w niniejszej sprawie. Oznacza to, że ustawowy wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący przesłankę nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej należy uznać za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej i z zasadą równości. Renta socjalna

ma charakter świadczenia zabezpieczającego, a jej celem jest kompensowanie osobom pełnoletnim braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że powodem ich całkowitej niezdolności do pracy jest naruszenie sprawności organizmu, które powstało jeszcze przed wejściem na rynek pracy (por. art. 4 ust. 1 pkt 1-3 u.r.s.). Całkowita niezdolność do pracy powstała jeszcze przed wejściem na rynek pracy stanowi więc istotną (relewantną) cechę wspólną, charakteryzującą obywateli polskich uprawnionych do renty socjalnej, która to cecha powinna determinować ich równe traktowanie, w zgodzie z zasadą przewidzianą w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09), dopuszczalne wyjątki od nakazu równego traktowania adresatów normy prawnej są uzależnione od spełnienia warunków, jakie musi spełniać kryterium różnicowania w ramach grupy podmiotów wykazujących istotną cechę wspólną. Kryterium to, po pierwsze, musi mieć charakter relewantny, tzn. musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, po drugie – musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, i po trzecie – powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi arbitralne kryterium różnicujące adresatów normy prawnej przyznającej prawo do renty socjalnej, które nie odpowiada wymienionym warunkom określonym w stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdził Trybunał w powołanym wyroku z 5 lipca 2010 r., odwoływanie się do zasady domicylu jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień do renty rodzinnej – jest anachroniczne. W ocenie Sejmu, pogląd ten należy odnieść *mutatis mutandis* do zakwestionowanej regulacji uzależniającej przysługiwanie prawa do renty socjalnej od przebywania beneficjenta na terytorium Polski. Wymóg ten nie spełnia warunku relewantności, w więc nie pozostaje w racjonalnym związku z *ratio legis* przepisów o rencie socjalnej. Nieaktualny (anachroniczny) charakter wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest szczególnie widoczny na tle konstytucyjnej wolności przemieszczania się (art. 52 ust. 2 Konstytucji) oraz

traktatowej swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich Unii Europejskiej (art. 21 ust. 1 TFUE). Zakwestionowany przepis pozostaje co najmniej w aksjologicznym konflikcie z wymienionymi wartościami, co nie jest bez wpływu na negatywną ocenę jego zgodności także z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej. W szczególności nie można wskazać innych wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby w tym wypadku odmienne traktowanie podmiotów podobnych, tj. osób całkowicie niezdolnych do pracy, będących obywatelami polskimi, które dążą do poprawy swojej sytuacji przez dalszą edukację. Wręcz przeciwnie, zarówno zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jak i konstytucyjna i traktatowa wolność przemieszczania się przemawiają przeciwko uzależnieniu nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej od przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Skutkiem wprowadzenia tego wymogu jest zróżnicowane traktowanie obywateli polskich, całkowicie niezdolnych do pracy z powodu naruszenie sprawności organizmu, które powstało jeszcze przed ich wejściem na rynek pracy. Obywatele polscy, będący osobami niepełnosprawnymi i całkowicie niezdolnymi do pracy, którzy nabyli już uprawnienie do renty socjalnej, muszą się liczyć z utratą tego prawa w razie opuszczenia terytorium Polski i przebywania za granicą, niezależnie od przyczyny, która ich do tego skłoniła – także wówczas, gdy motywem przebywania za granicą jest kształcenie się i podnoszenie kwalifikacji zawodowych w celu polepszenia szans tych osób na rynku pracy po powrocie do Polski, a więc w celu, który powinien być aprobowany czy wręcz wspierany przez ustawodawcę. Tymczasem regulacja zakwestionowana przez pytający sąd prowadzi do tego, że osoby takie są traktowane gorzej niż obywatele polscy uprawnieni do renty socjalnej (a więc niepełnosprawni i całkowicie niezdolni do pracy), którzy podjęli edukację na terytorium Rzeczypospolitej. Sejm podziela pogląd pytającego sądu, że również osoby niepełnosprawne i całkowicie niezdolne do pracy powinny mieć możliwość swobodnego studiowania za granicą bez negatywnych konsekwencji w zakresie ich uprawnień nabytych w Polsce. Nawet gdyby przyjąć, że uzasadnieniem dla wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunku przysługiwania prawa do renty socjalnej jest ułatwienie organom rentowym kontroli, czy nie zachodzą przesłanki zawieszenia tego prawa zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.s., tj. czy osoby uprawnione nie osiągają przychodów z tytułu działalności podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, to i tak wymóg ten nie spełnia przesłanki


proporcjonalności jako warunku odstępstwa od zasady równości, ponieważ zakwestionowany przepis prowadzi do pozbawienia prawa do renty również tych osób, które przebywają poza terytorium Polski w celach innych niż zarobkowe, np. w celach kształcenia się czy w celach leczniczych. W rezultacie więc należy stwierdzić, iż wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunek przysługiwania prawa do renty socjalnej stanowi arbitralne kryterium różnicowania osób wykazujących tę samą istotną cechę, tj. pełnoletnich obywateli polskich całkowicie niezdolnych do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało w przypadkach wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 u.r.s. W ocenie Sejmu, przesądza to o niezgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucyjnymi zasadami: równości i sprawiedliwości społecznej.

2. Na marginesie Sejm pragnie również zaznaczyć, iż w powoływanym wielokrotnie wyroku z 5 lipca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na problem niedookreśloności kryterium „miejsca zamieszkiwania”, a w szczególności okresu, w jakim kryterium to ma być spełnione. Ten sam problem dotyczy również pojęcia „przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Ani zakwestionowana regulacja ustawy o rencie socjalnej, ani inne przepisy tej ustawy nie precyzują tego kryterium i nie określają, jaki okres czasu przebywania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyklucza spełnienia tej przesłanki przysługiwania prawa do renty socjalnej. W niniejszej sprawie (podobnie jak w sprawie o sygn. akt P 31/09) sąd nie uczynił tego problemu przedmiotem wyodrębnionego wyraźnie zarzutu, ponieważ przyjął ostatecznie, że z uwagi na okoliczność, iż wnioskodawczyni z powodu studiów przebywa ponad połowę każdego roku w Wielkiej Brytanii, przewidziana w art. 2 pkt 1 u.r.s. przesłanka przebywania na terytorium Polski nie jest spełniona. W wyroku z 5 lipca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął jednak, że zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest on związany „przedmiotem zaskarżenia i wskazanym wzorcem; nie jest jednak związany rozumowaniem wnioskodawcy (skarżącego, pytającego sądu), przytoczonym na poparcie przedstawionych wątpliwości, dlatego może wziąć pod uwagę w procesie oceny konstytucyjności różne możliwe aspekty naruszenia danego wzorca, w szczególności wzorca o takim charakterze jak art. 2 Konstytucji”.

3. Sejm podziela również zarzut pytającego sądu dotyczący niezgodności zakwestionowanej regulacji z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, ustawodawca dysponuje szeroką swobodą działania w zakresie urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Swoboda ta dotyczy również ustawowego ukształtowania zasad nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej, przysługującej osobom pełnoletnim całkowicie niezdolnym do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed wejściem na rynek pracy. Jednak swoboda ta nie jest nieograniczona, gdyż ustawodawca powinien przestrzegać wyznaczników konstytucyjnych o charakterze pozytywnym i negatywnym (zob. m.in. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). Jednym z tych wyznaczników jest stosowanie takich wymogów ustawowych przy regulacji zasad wykonywania prawa do renty socjalnej, które nie naruszają konstytucyjnych zasad: równości i sprawiedliwości społecznej. W ocenie Sejmu, wykracza poza zakres swobody przysługującej ustawodawcy zastosowanie anachronicznego i restrykcyjnego wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunku nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej, który to wymóg nie tylko nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach lub zasadach konstytucyjnych, ale jest sprzeczny z zasadami: równości i sprawiedliwości społecznej. Ponadto – jak już wspomniano – zakwestionowana regulacja jest sprzeczna z podkreślaną w orzecznictwie Trybunału aksjologią, która leży u podstaw konstytucyjnego prawa obywateli do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Prawo to nie zwalnia bowiem obywateli z powinności podejmowania wysiłków w celu przynajmniej częściowego odzyskania zdolności do pracy, co w rezultacie przyczyni się do zmniejszenia wydatków ponoszonych przez państwo w ramach systemu zabezpieczenia społecznego (por. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95; wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). W przypadku beneficjentów renty socjalnej, działania te mogą polegać na dalszym kształceniu się i rozwijaniu kwalifikacji zawodowych, które ułatwią tym osobom późniejsze wejście na rynek pracy. Ustawodawca, który oczekuje takiej aktywności od obywateli polskich będących beneficjentami systemu zabezpieczenia społecznego, w tym także od uprawnionych do renty socjalnej, nie może jednocześnie wiązać z tą aktywnością negatywnej konsekwencji polegającej

na utracie nabytego uprawnienia do tej renty w przypadku, gdy działania te (w konkretnym przypadku – studiowanie) wiążą się z przebywaniem poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W rezultacie więc należy stwierdzić, że art. 2 pkt 1 u.r.s. w zakresie, w jakim uzależnia przysługiwanie prawa do renty socjalnej od przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz