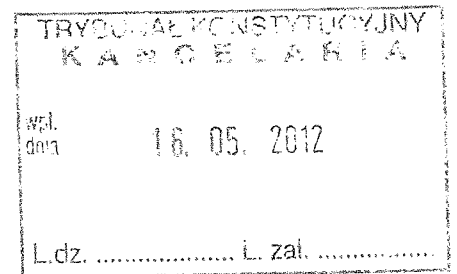




Warszawa, dnia 15 maja 2012 r.

PG VIII TK 17/12

P 11/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy 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 terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od spełnienia warunku przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wystąpił z pytaniem prawnym, dotyczącym konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, zwanej dalej ustawą, w zakresie opisanym w petitum pytania.

Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia marca 2010 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymał wypłatę J Z. renty socjalnej, przyznanej na okres od dnia października 2007 r. do dnia listopada 2012 r. Podstawę wstrzymania wypłaty renty socjalnej stanowił art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym świadczenie to przysługuje osobie, która zamieszkuje i przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawczyni natomiast, w dniu września 2008 r., podjęła naukę w G w Szkocji. Przewidywany w programie studiów termin ich zakończenia przypada na dzień 31 maja 2012 r. J Z. nie przebywa więc obecnie na terytorium Polski, lecz w Wielkiej Brytanii, przez co utraciła prawo do renty socjalnej.

Wyrokiem z dnia maja 2010 r., sygn. akt , Sąd Okręgowy w Ł oddalił odwołanie J Z. od wymienionej decyzji ZUS z dnia marca 2010 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, wyrokiem z dnia września 2010 r., sygn. akt , zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Ł i poprzedzając ten wyrok decyzję ZUS w ten sposób, że wznowił prawo J Z. do wypłaty renty socjalnej, poczynając od dnia marca 2010 r.

Sąd Apelacyjny ustalił, że Wnioskodawczyni spełnia wymagania dla uzyskania renty socjalnej. Ma ona bowiem miejsce zamieszkania na terytorium Polski, choć jej pobyt na terenie kraju ma charakter przerywany, co spowodowane jest wyjazdem na studia za granicę. Nie można więc uznać, że

miejszem zamieszkania J Z. jest G w Wielkiej Brytanii, gdyż w Polsce spędza ona święta i wakacje, spotyka się z rodziną, ma swój majątek, lokuje oszczędności i wiąże z krajem swoją przyszłość życiową.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku podkreślił, że renta socjalna jest świadczeniem, którego celem jest rekompensowanie uprawnionym do niej braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z uwagi na niepełnosprawność powstałą przed rozpoczęciem aktywności zawodowej. Tym bardziej więc, wskazał Sąd, należy zaaprobować postawę J Z., która, podejmując studia za granicą, dąży do poprawy własnej konkurencyjności, w przypadku pojawienia się możliwości podjęcia przez nią aktywności na rynku pracy.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku uznał, że wznowienie wypłaty renty socjalnej J Z. znajduje uzasadnienie w art. 18 ust. 1 TWE (obecnie art. 21 ust. 1 TFUE), który należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które odmawia w sposób generalny i w każdych okolicznościach wypłaty uprawnionym pewnych świadczeń tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres jego wypłaty miejsca zamieszkania na terenie tego państwa, w którym nabyli uprawnienie do świadczenia, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego. Sąd ten stwierdził ponadto, że w sprawie J Z., wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Rady (EWG) 1408/71 z dnia 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, gdyż renta socjalna nie została wymieniona w załączniku nr IIa do tego aktu.

Sąd Najwyższy, wyrokiem z dnia września 2011 r., sygn. akt , uchylił wskazany wyżej wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku i sprawę przekazał temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy podkreślił, że przyjęcie w sprawie J Z. przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku założenia, iż Wnioskodawczyni spełnia wymagania dla wypłaty renty socjalnej, jest nieuprawnione.

Sąd Najwyższy, dokonując szczegółowej analizy przepisów prawa unijnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, stwierdził, że przewidziany w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, traktowany zarówno jako warunek nabycia prawa do renty socjalnej, jak i warunek realizacji tego prawa, jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Stan prawny sprawy, dotyczącej wypłaty J Z. renty socjalnej, w zakresie prawa unijnego, przedstawia się bowiem odmiennie od opisanego przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, gdyż renta socjalna jest świadczeniem, do którego odnoszą się przepisy prawa pochodnego, składające się na system zabezpieczenia społecznego, ustanowiony „w środkach przyjętych w celu wykonania postanowień Traktatu” w rozumieniu art. 21 TFUE. Renta socjalna, podkreślił Sąd Najwyższy, wbrew twierdzeniom Sądu Apelacyjnego, została wymieniona w załączniku IIa do rozporządzenia 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego. Rozporządzenie to obowiązywało w dacie wydania decyzji przez organ rentowy. Sąd Apelacyjny w Białymstoku nie mógł zatem odmówić zastosowania tego przepisu w sprawie J Z.

W wyroku w sprawie J Z. Sąd Najwyższy wskazał, że «wspomniany powyżej załącznik IIa wyliczał specjalne świadczenia nieskładkowe w rozumieniu art. 10a w związku z art. 4 ust. 2a rozporządzenia 1408/71. W odniesieniu do świadczeń tego rodzaju przepis art. 10a rozporządzenia 1408/71 rozstrzygał, że świadczenia takie osoby uprawnione "otrzymują", po pierwsze, wyłącznie na terytorium państwa, na którym zamieszkują oraz, po drugie, zgodnie z ustawodawstwem tego państwa (art. 10a ust. 1). Oznacza to, że w przypadku świadczeń takich jak renta socjalna w niniejszej sprawie, rozporządzenie 1408/71 pozwala na wprowadzenie

różnych wymogów, które mogłyby ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE. O warunkach nabycia i zachowania prawa do takich świadczeń decyduje bowiem, w myśl art. 10a ust. 1 rozporządzenia 1408/71, prawo państwa członkowskiego, na terytorium którego zamieszkuje osoba uprawniona do świadczenia. Przepisy ustawy uzależniają zaś realizację prawa do renty socjalnej od spełnienia przez osobę uprawnioną wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co mieści się w zakresie derogacji od zasad wynikających z art. 21 ust. 1 TFUE» (system informatyczny Lex nr).

Sąd Najwyższy podkreślił jednocześnie, że dostrzega problem związany z uzależnieniem prawa do renty socjalnej od przebywania na terenie kraju, jednakże, z uwagi na związanie podstawami skargi kasacyjnej organu rentowego, nie może, w sprawie dotyczącej wypłaty J Z. renty socjalnej, rozważyć zagadnienia ewentualnej niezgodności rozwiązania art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, w sytuacji gdy osoba spełniająca pozostałe warunki dla nabycia prawa do świadczenia podejmuje naukę za granicą, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, rozpoznając ponownie sprawę J Z., powziął wątpliwości, czy uzależnienie prawa do renty socjalnej od spełnienia przez uprawnionego wymagania - przebywanie na terenie Polski - jest zgodne z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Naruszenia wskazanych norm konstytucyjnych przez zakwestionowane rozwiązanie ustawy o rencie socjalnej Sąd pytający upatruje w braku relewantnych podstaw do różnicowania sytuacji prawnej osób studiujących w kraju i osób podejmujących naukę za granicą.

Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 31/09, Sąd Apelacyjny w Białymstoku podkreślił, że zasada równości wymaga, aby osoby uprawnione do renty socjalnej były traktowane w taki sam sposób, niezależnie od tego, czy studiują w Polsce czy za granicą. Konstytucja akcentuje bowiem wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1) i wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 2).

W ocenie Sądu pytającego, stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w powołanej wyżej sprawie, iż odwoływanie się przez ustawodawcę do zasady domicylu, jako przesłanki ograniczającej uzyskanie przez pracownika uprawnień, jest anachroniczne, i, z tego powodu różnicowanie, na podstawie przesłanki domicylu, sytuacji osób uprawnionych do uzyskania po nim renty rodzinnej jest konstytucyjnie nieuzasadnione, odnieść należy do spraw dotyczących realizacji prawa do renty socjalnej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, przyznanie prawa do renty socjalnej i jego realizacja wyłącznie w stosunku do osób podejmujących naukę w Polsce i odmawianie dalszej wypłaty tego świadczenia tym osobom, które podejmują naukę za granicą i przebywają tam przez okres niezbędny do studiowania, pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Studiowanie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez osoby pobierające rentę socjalną leży bowiem w interesie społecznym. Należałoby zatem, podkreśla Sąd pytający, zaaprobować postawę tych osób, które, podobnie jak Wnioskodawczynie, podejmując studia za granicą, dążą, mimo stwierdzonej całkowitej niezdolności do pracy, do poprawy własnej pozycji konkurencyjnej, w przypadku pojawienia się możliwości pojęcia aktywności zawodowej także na polskim rynku pracy.

Regulacja uzależniająca prawo do renty socjalnej od spełnienia wymagania – przebywanie na terenie Polski – jest, w ocenie Sądu pytającego, niezgodna również z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż jest to warunek

restrykcyjny, uniemożliwiający obywatelom polskim, studiującym poza granicami kraju, nabycie prawa do świadczenia i jego realizację.

Wykazywanie przez osoby niepełnosprawne troski o podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych, podejmowanie leczenia i rehabilitacji, podkreśla Sąd pytający, powinno być aprobowane przez ustawodawcę, ponieważ może z czasem doprowadzić do odzyskania przez nie zdolności do pracy i, w konsekwencji, do zmniejszenia wydatków Państwa na taką osobę.

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku pod adresem kwestionowanego przepisu. W uzupełnieniu argumentacji przedstawionej w pytaniu prawnym podnieść należy, co następuje.

W myśl art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, „prawo do renty socjalnej przysługuje: 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,”.

Przepis ten ustanawia zatem dwa warunki nabycia przez obywatela polskiego prawa do renty socjalnej, a mianowicie:

- 1) zamieszkiwanie na terytorium Polski,
- 2) przebywanie na terytorium Polski.

Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność drugiego z wymienionych warunków, formułując pod jego adresem zarzut niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich w dostępie do świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, przewidzianego dla osób, u których naruszenie sprawności organizmu, powodujące całkowitą niezdolność do pracy, powstało przed rozpoczęciem przez nie aktywności zawodowej.

Odnosząc się do tego zarzutu wypada zauważyć, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że pojęcie „zabezpieczenie społeczne”, o jakim mowa w art. 67 Konstytucji, „obejmuje całokształt świadczeń, jakie - ze środków publicznych - są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK15/01,

OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Składa się na nie system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r. w sprawie o sygn. SK 30/03, OTK ZU(A) z 2004 r. Nr 8, poz. 82].

Zarówno ustęp pierwszy, jak i ustęp drugi art. 67 Konstytucji pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego.

Z tych norm konstytucyjnych jednostka nie może zatem wywieść prawa do konkretnego świadczenia. Ustawodawcy przysługuje natomiast swoboda regulacyjna w zakresie realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Swoboda ta oznacza, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. K. 5/99, że 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. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń” (OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100).

Z kolei, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Zasada równości, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne są od niej odstępstwa, pod warunkami, że kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, że waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi

interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, oraz że kryterium różnicujące pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* - wyrok z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

W polskim ustawodawstwie realizacja prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego następuje poprzez system ubezpieczenia społecznego (system zaopatrzenia społecznego) na wypadek niezdolności do pracy z powodu choroby, inwalidztwa i po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz system pomocy społecznej, przewidziany dla osób pozostających bez pracy nie z własnej winy i niemających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Renta socjalna jest niewątpliwie jednym ze świadczeń służących realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Świadczenie to ma jednakże szczególny charakter.

Renta socjalna przysługuje bowiem tylko tym osobom, u których naruszenie sprawności organizmu powstało przed osiągnięciem przez nie pełnoletności lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, lecz przed ukończeniem 25. roku życia, albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej (art. 4 ust. 1 ustawy).

Jest to świadczenie w całości finansowane z budżetu państwa, nie zaś z systemu ubezpieczenia społecznego (zaopatrzenia społecznego), w którym świadczenia przysługują w zamian za składkę (w zamian za służbę).

Ponadto, świadczenie to nie przysługuje, jeśli uprawniony do renty socjalnej nabył uprawnienia do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, jak np. emerytura czy renta (art. 7 ust. 1 ustawy), albo jest właścicielem,

współwłaścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) nieruchomości rolnej o określonej ustawą powierzchni użytków rolnych (art. 7 ust. 2 ustawy).

Zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 ustawy, prawo do renty socjalnej ulega zawieszeniu, jeśli uprawniony uzyskuje przychód z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Z przedstawionych wyżej przepisów ustawy wynika, że renta socjalna jest świadczeniem służącym zrekompensowaniu osobom, które nie rozpoczęły pracy zarobkowej lub okres ich pracy zawodowej nie był wystarczający do nabycia uprawnień do emerytury lub renty, niemożności nabycia przez nie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Celem tego świadczenia jest również zapewnienie uprawnionym środków na utrzymanie.

Z uwagi na to, że renta socjalna nie jest tzw. świadczeniem składkowym, lecz jest wypłacana z budżetu państwa, samo ustalenie przez ustawodawcę pewnych kryteriów, wyznaczających krąg osób uprawnionych, co do zasady, nie może nasuwać konstytucyjnych wątpliwości. Jak podkreślił bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie o sygn. SK 37/09, art. 67 ust. 1 Konstytucji uprawnia ustawodawcę do wprowadzania, w konstytucyjnie uzasadnionych granicach, pewnych ograniczeń nabycia prawa do renty socjalnej (w sprawie tej chodziło o kryterium wieku, w jakim powstało u osoby uprawnionej naruszenie sprawności organizmu).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „zwykle jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia jest uprzednia własna praca (zatrudnienie) i opłacanie składek, stanowiące tytuł do ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś świadczenia wynikające z realizacji zasady solidaryzmu społecznego, które przysługują niezależnie od uprzedniego zatrudnienia i są finansowane z budżetu (świadczenia pomocy społecznej), mają charakter niejako faworyzujący i przez to obwarowany dodatkowymi obowiązkami ze strony potencjalnego beneficjenta pomocy, co pozwala jej utrzymać charakter świadczenia szczególnego, oderwanego od podstawowej

przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego, jaką jest posiadanie odpowiedniego okresu składkowego”. Z norm konstytucyjnych dotyczących praw socjalnych, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku, „nie wynika dla ustawodawcy bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrupowany (...) wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym” [OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 5, poz. 48].

Wprowadzenie w art. 2 pkt 1 ustawy dla obywateli polskich warunku nabycia i realizacji prawa do renty socjalnej w postaci zamieszkiwania na terenie Polski, którego Sąd pytający nie kwestionuje, nie nasuwa wątpliwości. Renta socjalna jest bowiem świadczeniem w pełni finansowanym z budżetu państwa. Ustawodawca może zatem, biorąc pod uwagę stan finansów publicznych i potrzebę zapewnienia ochrony równowagi budżetowej, wprowadzić ograniczenia w dostępie do niej, przyznając do niej prawo tylko osobom, które w Polsce mają miejsce zamieszkania, rozumiane, zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego, jako miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Odmienne ocenić należy natomiast wprowadzenie dla obywateli polskich, mających miejsce zamieszkania na terytorium kraju, dodatkowego kryterium nabycia prawa do renty socjalnej i jego realizacji – kryterium przebywania na terenie Polski. Warunek ten bowiem, jako kryterium różnicujące sytuację prawną osób, spełniających warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy, będących obywatelami polskimi i zamieszkujących w Polsce (podmiotów podobnych), nie znajduje uzasadnienia w celach ustawy o rencie socjalnej i nie realizuje wartości konstytucyjnych.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku trafnie w uzasadnieniu pytania prawnego odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2010 r.

w sprawie o sygn. P 31/09, w którym to wyroku jako niekonstytucyjny Trybunał ocenił warunek nabycia prawa do renty rodzinnej - stałe miejsce zamieszkania na terenie Polski.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odwoływanie się do zasady domicylu, jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień, jest anachroniczne, gdyż „współcześnie Konstytucja z 1997 r. wyraźnie akcentuje wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) 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” [OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 6, poz. 57].

W powołanej wyżej sprawie przedmiotem oceny był wprawdzie nieco odmienny problem, gdyż dotyczył on kwestii uzależnienia zaliczenia okresu pracy ubezpieczonego za granicą od spełnienia przez niego warunku zamieszkiwania na terenie kraju dla celów nabycia przez osobę uprawnioną prawa do renty rodzinnej po ubezpieczonym (pochodnego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, tzw. świadczenia składkowego), w niniejszej zaś sprawie chodzi o przesłankę - przebywanie w Polsce przez osoby, mające miejsce zamieszkania w kraju, dla celów nabycia i realizacji prawa do świadczenia finansowanego z budżetu państwa (tzw. świadczenia nieskładkowego), jednakże stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 31/09 zachowuje aktualność w niniejszej sprawie.

Należy podkreślić, że w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 37/09, dotyczącym ograniczenia prawa do renty socjalnej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „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” (*op. cit.*, str. 696).

Przesłanka „przebywanie na terytorium kraju” w stosunku do osób czasowo przebywających za granicą w związku z podjęciem tam nauki, leczenia czy rehabilitacji, posiadających w kraju swój ośrodek życiowy, pozostaje w opozycji do wskazanego obowiązku władzy publicznej.

Uwidacznia się to zwłaszcza wówczas, gdy weźmie się pod uwagę, że celem ustawy o rencie socjalnej jest również wspieranie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji przez uprawnionych do tego świadczenia. Ustawodawca bowiem, ustalając w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy warunki nabycia prawa do renty socjalnej, kryterium wieku powstania niepełnosprawności dla osób studiujących ustalił na wyższym poziomie niż dla osób niepodjęających studiów, zaś dla osób, które rozpoczęły studia doktoranckie lub aspiranturę kryterium wieku powstania niepełnosprawności nie zostało określone.

Słusznie zatem zauważa Sąd pytający, iż ustawodawca powinien zaaprobować również taką postawę, jaką prezentuje J. Z. (Wnioskodawczyni), która, pomimo całkowitej niezdolności do pracy, dąży do zdobycia wyższego wykształcenia i poprawy swojej pozycji na rynku pracy. Podejmowanie edukacji, także za granicą, przez osoby całkowicie niezdolne do pracy umożliwia im bowiem zdobycie nowych kwalifikacji, które w przyszłości mogą pozwolić na rozpoczęcie aktywności zawodowej, czego konsekwencją będzie zmniejszenie wydatków z budżetu państwa na wypłatę świadczeń. Również podejmowanie przez osoby niepełnosprawne leczenia lub rehabilitacji, także poza granicami kraju, może przyczynić się do umożliwienia im rozpoczęcia zarobkowania, a tym samym do ograniczenia wydatkowania z budżetu środków na renty socjalne.

Nie wydaje się zatem, że w takich przypadkach waga interesu publicznego (ochrona finansów publicznych) powinna przeważać nad interesem jednostki, która, korzystając z wolności przemieszczania się (art. 52 ust. 2 Konstytucji), poza granicami kraju realizuje swoje prawo do nauki (art. 70

ust. 1 Konstytucji) czy też prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji).

Kwestionowanego zróżnicowania nie można zatem ocenić jako proporcjonalne.

Trudno jest również ustalić, realizacji jakich wartości konstytucyjnych służyć ma wprowadzenie kwestionowanego przez Sąd pytający warunku w odniesieniu do osób, które podejmują naukę za granicą dla zwiększenia swoich szans zatrudnienia (mimo że swoje centrum życiowe mają w Polsce), prowadzące do zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do renty socjalnej, studiujących w Polsce i za granicą. Podobnie trudno byłoby znaleźć konstytucyjne uzasadnienie dla zróżnicowania sytuacji prawnej osób całkowicie niezdolnych do pracy, mających miejsce zamieszkania w Polsce, i podejmujących leczenie lub rehabilitację w kraju i poza granicami kraju.

Oznacza to, że wprowadzone zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, spełniających wymagania dla uzyskania renty socjalnej, na podstawie kryterium „przebywanie na terytorium Polski” nie znajduje usprawiedliwienia. Tym samym wprowadzonego zróżnicowania nie można ocenić jako zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza sprawiedliwości rozdzielczej (art. 2 Konstytucji), której założeniem jest, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 2010 r. w sprawie o sygn. K 58/07, «idea jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej "równe traktowanie" nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr bądź ponoszących ciężary związane z ich tworzeniem, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz przywiązywanie równej wagi do ich potrzeb i interesów» [OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 8, poz. 80].

Podzielić zatem należy stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, że art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od spełnienia warunku przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Mernand
Zastępca Prokuratora Generalnego