

WYROK
z dnia 5 lipca 2010 r.
Sygn. akt P 31/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 5 lipca 2010 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie:

- 1) czy art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej, jest zgodny z określoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i z art. 2 Konstytucji stwierdzającym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej,
- 2) czy § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego pracownika na obszarze Państwa Polskiego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Artykuł 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

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 lipca 2010 r. w Dz. U. Nr 134, poz. 903.

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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w części dotyczącej badania zgodności z Konstytucją § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.) ze względu na cofnięcie pytania prawnego we wskazanym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Warszawie, XIV Wydział Ubezpieczeń Społecznych, w postanowieniu z 4 maja 2009 r. (uzupełnionym postanowieniem z 27 lipca 2009 r.) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy: 1) art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa FUS) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej, jest zgodny z określoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i z art. 2 Konstytucji stwierdzającym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej; 2) § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 1984 r.) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego pracownika na obszarze państwa polskiego, jest zgodny z określoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i z art. 2 Konstytucji stwierdzającym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 10 lutego 2010 r., mając na uwadze, że subsumpcja okoliczności faktycznych, wybór reguły intertemporalnej, a w konsekwencji wybór przepisu (normy) podlegającego zastosowaniu w rozpoznawanej sprawie, należy do kompetencji sądu, zwrócił się do sądu o doprecyzowanie, który ze wskazanych przepisów czyni przedmiotem pytania prawnego. Skierowane bowiem do Trybunału Konstytucyjnego pytanie wskazywało na dwa warianty dotyczące przepisu prawnego, które sąd orzekający zamierzałby zastosować. Ten wybór

jest zaś kwestią subsumpcji, co do której Trybunał Konstytucyjny nie może się wypowiadać w ramach pytania inicjującego kontrolę konstytucyjności.

Postanowieniem z 26 lutego 2010 r. sąd sprecyzował więc pytanie prawne w ten sposób, że jego przedmiotem uczynił art. 9 ustawy FUS (Dz. U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227). Zdaniem sądu, zgodnie z art. 186 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS (przepisy przejściowe) w sprawie, w związku którą przedstawił pytanie prawne – w sprawie należy zastosować przepisy tej właśnie ustawy.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującą sprawą:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z 26 lipca 2007 r. odmówił Alicji W. (wystąpiła z wnioskiem 24 kwietnia 2007 r.) prawa do renty rodzinnej po zmarłym mężu. Zmarły Marian W. nie miał sam ustalonego prawa do emerytury, ponieważ mieszkając za granicą – o to nie występował. W takiej sytuacji ustalenie prawa do renty rodzinnej wymaga przede wszystkim ustalenia, czy pracownikowi, po którym ma służyć renta rodzinna – służą uprawnienia emerytalne. To wymaga ustalenia niezbędnych okresów zatrudnienia. Na podstawie art. 9 ustawy FUS do okresów zatrudnienia ZUS nie zaliczył okresu (8 stycznia 1981 r. – 28 lutego 1989 r.) pracy Mariana W. (zmarłego 25 lutego 1994 r.) za granicą u zagranicznego pracodawcy, którą to pracę Marian W. świadczył za zgodą właściwych władz polskich. Bezpośrednio bowiem po zakończeniu pracy zagranicznej, w 1989 r. Marian W. zamieszkał w Toronto, a ówczesne obowiązujące przepisy wymagały w celu zaliczenia okresu pracy za granicą, aby pracownik mieszkał w Polsce. Organ rentowy orzekający w sprawie Alicji W. stwierdził, że Marian W. ma łącznie 21 lat, 7 miesięcy i 28 dni okresów składkowych i nieskładkowych, co było okresem niewystarczającym, aby jego żona mogła obecnie otrzymać rentę rodzinną (wymagane jest 25 lat pracy pracownika). Od wskazanej decyzji ZUS Alicja W. złożyła odwołanie do sądu. Sąd wziął pod uwagę, że Marianowi W. do osiągnięcia 25-letniego stażu brakuje niespełna 5 lat. W związku z przepisami ustawy FUS (i uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin – Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym) Marian W. musiałby legitymować się 5-letnim okresem składkowym i nieskładkowym w dziesięcioleciu na datę zgonu. W razie uwzględnienia wskazanego wyżej okresu pracy za granicą zmarły miałby możliwość uzyskania wymaganego 5-letniego okresu. Okres zatrudnienia za granicą podlegałby jednak uwzględnieniu, gdyby Marian W. w chwili śmierci zamieszkiwał na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2. Uzasadnienie pytania prawnego zostało oparte na następujących argumentach:

Pojęcie stałości zamieszkania należy oceniać według kryteriów pochodzących z kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Miejsce zamieszkania stanowi, oprócz imienia i nazwiska oraz wieku, element indywidualizujący osobę fizyczną, wskazując jej związek z miejscowością. Nie ma żadnych uzasadnionych argumentów usprawiedliwiających różnicowanie traktowania w zakresie prawa do uwzględnienia okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą w grupie osób mających stałe zamieszkanie na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej lub poza jej granicami. Różnicowanie wynikające z zakwestionowanych przepisów nie jest również podyktowane interesem publicznym. Wyłączenie z prawa do uwzględnienia okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą osób mających stałe miejsce zamieszkania poza granicami RP jest sprzeczne z zasadą wzajemności, wiążącą prawo do świadczeń emerytalno-rentowych z udziałem świadczeniobiorcy w tworzeniu funduszu

ubezpieczeniowego i prowadzi do dyskryminacji osób w stosunku do tych, którzy legitymują się stałym miejscem zamieszkania na obecnym obszarze RP.

Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być także realizowana na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Realizacja tej zasady oznacza odpowiednie ukształtowanie sytuacji osób zamieszkujących poza granicami RP w porównaniu z osobami mającymi tu stałe miejsce zamieszkania. Ukształtowanie to na tle niniejszej sprawy wskazuje na istnienie niedającej się usprawiedliwić arbitralności.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 26 października 2009 r., zajął stanowisko, że art. 9 ustawy FUS w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

2.1. Sejm zaznaczył, że sąd kwestionuje nie całą treść art. 9 ustawy FUS, składającego się z 3 ustępów, ale wyinterpretowaną z tego przepisu normę prawną. Norma ta wynika z zestawienia treści następujących przepisów: art. 9 ust. 1 ustawy FUS, w części stwierdzającej, że: „okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą, o których mowa w (...) art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c (...), uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (...)”, oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c, do którego odsyła art. 9 ust. 1 ustawy FUS, zgodnie z którym: „Za okresy składkowe uważa się również przypadające przed dniem 15 listopada 1991 r. następujące okresy, za które została opłaconą składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne:(...) 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; zgoda nie jest wymagana w stosunku do pracowników, którzy wyjechali za granicę przed dniem 9 maja 1945 r.”. Zdaniem Sejmu norma ta może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a pytanie prawne spełnia przesłanki jego dopuszczalności.

2.2. Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

2.2.1. Ustawa FUS jest aktem prawnym, który dotyczy realizacyjnej fazy ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, tzn. warunków nabycia prawa do świadczeń pieniężnych określonych w art. 3. Ustawa określa także zasady ustalania wysokości świadczeń (ich wymiar) oraz tryb ich przyznawania i wypłaty (por. art. 1 ustawy FUS). Przepisy prawa ubezpieczenia społecznego mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Tworzą system prawa ścisłego, zamkniętego. Nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zwłaszcza z zastosowaniem wykładni aksjologicznej (por. wyrok SN z 8 grudnia 2005 r. sygn. akt I UK 104/05, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 4, s. 217). Zaskarżony art. 9 ustawy FUS jest jednym z przepisów, który ma wpływ na ustalenie prawa do świadczeń i jego wysokość.

Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiążąc wkładem pracy pracownika a

gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń.

W analizowanej sprawie podstawowe znaczenie mają tzw. okresy składkowe. Co do zasady, są to okresy, za które składka została faktycznie zapłacona (np. są to: okresy ubezpieczenia – art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy FUS; okresy pełnionej służby w Straży Granicznej – art. 6 ust. 1 pkt 6 lit c ustawy FUS). W ustawie uregulowane zostały także specyficzne okresy, tzw. okresy składkowe bez składki. Termin ten odnosi się do okresów zaliczonych do składkowych, choć bez opłaconej składki na ubezpieczenie społeczne. Z tego powodu nazywa się je również fikcyjnymi okresami składkowymi. Okresy składkowe bez składki zostały wyodrębnione ze względu na dowartościowanie przez ustawodawcę przy ustalaniu prawa do świadczeń różnego rodzaju przerw w zatrudnieniu lub podleganiu ubezpieczeniu z uwagi na sytuacje społeczne, gospodarcze i polityczne. Zaliczenie okresów nieopłaconych składką do okresów składkowych lub uważanych za składkowe ma takie znaczenie, że okresy te mogą być uwzględnione w pełnym faktycznym – zarówno w stażu niezbędnym do nabycia prawa, jak i w stażu wpływającym na wymiar świadczenia. Fikcyjnym okresem składkowym, zrównanym przez ustawodawcę z „normalnym”, czy „faktycznym”, okresem składkowym są także okresy pracy 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. Zgoda nie jest wymagana w stosunku do pracowników, którzy wyjechali za granicę przed 9 maja 1945 r. (por. art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy FUS).

Ustawodawca, uwzględniając taki rodzaj pracy wykonywanej poza granicami RP w kategorii fikcyjnych okresów składkowych, zastosował zatem rodzaj przywileju w ramach przysługującej w tym zakresie swobody ustawodawczej. Przywilej ten został jednak obwarowany warunkiem domicylu, zawartym w kwestionowanym art. 9 ustawy FUS.

Warunkiem zaliczenia wskazanych w kwestionowanym przepisie okresów pracy za granicą jako okresów składkowych jest miejsce zamieszkania na obecnym obszarze RP. Warunek ten wyraźnie wskazuje na miejsce „zamieszkania”, a nie na miejsce „zameldowania” na obecnym obszarze RP. Pojęcie stałości zamieszkania należy oceniać wedle kryteriów zawartych w art. 25 i art. 28 k.c. Trudności interpretacyjne spowodować mogą wcale nie tak rzadkie w obecnej rzeczywistości wypadki związania poszczególnych sfer ludzkiej działalności z różnymi miejscowościami (np. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w jednej, prowadzenie działalności zawodowej w drugiej, a posiadania głównych składników majątkowych – nieruchomości – w jeszcze innej miejscowości). Postuluje się w takich sytuacjach – w imię realizacji zasady jednego miejsca zamieszkania, przyjętej w art. 28 k.c. – wskazanie jako miejsca zamieszkania tej miejscowości, z którą dana osoba jest najściślej związana, uwzględniając w ramach dokonywanej oceny całokształt okoliczności konkretnego przypadku, nie wyłączając adresu zameldowania.

W świetle przedstawionych wywodów można stwierdzić, że w rozpatrywanej przez pytający sąd sprawie wnioskodawcy mieli miejsce zamieszkania poza granicami RP (tj. w Toronto w Kanadzie) oraz że (jak wynika z pytania prawnego) byli właścicielami w Polsce mieszkania. Posiadanie mieszkania w Polsce (a nawet czasowe w nim przebywanie) nie jest jednak równoznaczne z miejscem zamieszkania na obecnym obszarze RP.

Problematiczny pozostaje jednak inny aspekt związany z analizą kwestionowanego przepisu. Z treści art. 9 ustawy FUS nie wynika bowiem, kiedy warunek zamieszkania w RP 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. Z celów wynikających z ustawy FUS, uzasadniona jest interpretacja, zgodnie z którą warunek jest spełniony, jeżeli zainteresowany ma stałe miejsce zamieszkania w RP nie tylko w momencie ubiegania się o świadczenie, ale przez cały okres trwania świadczenia. Interpretacja taka wynika z wykładni językowej i funkcjonalnej zaskarżonej normy prawnej.

2.2.2. Kwestionowany przez pytający sąd warunek stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze RP funkcjonował już w pierwotnym tekście ustawy. Pomimo wielu nowelizacji ustawy FUS, jak i samej treści art. 9 – norma ta pozostała bez zmian. Świadczy to o celowym działaniu ustawodawcy i braku merytorycznych przesłanek zmiany tej regulacji. Warunek zawarty w art. 9 ustawy o FUS dotyczy pięciu różnych grup podmiotów (obywateli polskich za granicą). W czterech przypadkach dotyczy okresów zaliczanych do okresów składkowych, w jednym zaś – do okresów nieskładkowych.

Zasadą jest to, że polski system zabezpieczenia społecznego uzależnia wysokość świadczenia emerytalnego i rentowego od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu. Składka jest podstawą tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. Ustawodawca, tworząc pewien rodzaj przywileju (uznanie fikcyjnych okresów składkowych lub nieskładkowych), ma prawo – ze względów politycznych, gospodarczych czy też społecznych – uznać, że pomimo braku wniesionej do systemu składki, można traktować niektóre okresy w życiu zawodowym osoby ubezpieczonej za okresy składkowe (nieskładkowe). W sposób oczywisty wiąże się to bezpośrednio z podwyższeniem tzw. stażu ubezpieczeniowego.

Różne grupy podmiotów (repatrianci, obywatele polscy zatrudnieni za granicą, osoby wykonujące prace przymusowe) objęte zostały przywilejem w ramach swobody przysługującej ustawodawcy. Przywilej ten został obwarowany warunkiem. Kwestionowana norma prawna odnosi się do obywateli polskich zatrudnionych za granicą, którzy w czasie tego zatrudnienia odprowadzali składki na ubezpieczenie społeczne do innego systemu emerytalnego. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że w razie podjęcia przez obywatela polskiego (samodzielnie lub na zasadzie oddelegowania) pracy za granicą w przedsiębiorstwie zagranicznym podlega on ubezpieczeniu społecznemu państwa obcego. Okresy zatrudnienia za granicą mogą być uwzględnione w krajowym porządku prawnym tylko wtedy, gdy zostanie opłacona składka na dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tj. na podstawie art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.).

Jedynie w przypadku stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze RP, okresy zatrudnienia poza granicami RP mogą być – przy ustalaniu prawa do świadczenia – wliczane jako okresy składkowe. Decyzja ustawodawcy w tym zakresie podyktowana została celami ustawy o FUS i należy ją oceniać w kontekście swobody ustawodawczej.

Dokonując szerszej analizy problemu, można także wskazać, że nawet gdyby ustawodawca nie uznał wskazanych w ustawie FUS okresów pracy obywateli polskich za granicą za fikcyjne okresy składkowe, nie stanowiłoby to złamania postanowień Konstytucji. Inaczej mówiąc, brak fikcyjnych okresów składkowych w ustawie FUS (do których zalicza się okres objęty pytaniem prawnym) nie byłby sprzeczny z istotą systemu ubezpieczeń społecznych. I taka bowiem regulacja mogłaby być uznana za odpowiadająca standardom konstytucyjnym. Sprzeczność z zasadą równości mogłaby się pojawić wyłącznie wtedy, gdyby ustawodawca w ramach tej samej grupy podmiotów (obywateli polskich pracujących za granicą, określonych w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy FUS) dokonał niezgodnego z zasadą równości wewnętrznego ich zróżnicowania. Zróżnicowanie

takie jednak nie występuje na gruncie analizowanej normy prawnej, gdyż w odniesieniu do wszystkich podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną został wprowadzony identyczny warunek (stałe miejsce zamieszkania na obszarze RP).

Zdaniem Sejmu, ustawodawca może w ramach określonej kategorii podmiotów objętych ustawą o FUS dostrzegać dalsze prawnie doniosłe zróżnicowanie i dać temu wyraz, dywersyfikując ich sytuację. Tak też uczynił, wyróżniwszy grupę podmiotów, która aby skorzystać z przywileju (zaliczenia okresu pracy mimo braku opłacenia składki) – powinna spełnić dodatkowy warunek. Ustawodawca, realizując ideę solidarności zbiorowej, dotyczącej ogółu osób objętych ubezpieczeniem oraz wszystkich korzystających z systemu finansowanego przez FUS, miał prawo kierować się przy uchwalaniu kwestionowanej przez pytający sąd normy prawnej także przesłankami wpływającymi na wydolność systemu, finansowanego ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz z dotacji państwa. Obecna konstrukcja ubezpieczenia (także związana z zasadą solidarności) powoduje przekazywanie pobieranych z tytułu ubezpieczenia składek zarówno na rzecz funduszy przyszłych emerytur osób objętych bieżącym obowiązkiem ubezpieczeniowym jak i aktualnych beneficjentów systemu.

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w odniesieniu do celu i ogólnej treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. W analizowanym przypadku zarzut naruszenia zasady równości jest nieuzasadniony, gdyż adresatami kwestionowanej normy prawnej są wszyscy obywatele polscy zatrudnieni w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych polskich władz. Jest to jednorodna grupa podmiotów, których cechą charakterystyczną (relewantną) jest wykonywanie pracy za granicą (u zagranicznego pracodawcy) za przyzwoleniem (zgoda, skierowaniem) odpowiednich władz polskich. Odrębną bowiem grupą są obywatele polscy pracujący za granicą u innych pracodawców zagranicznych, ale bez konieczności uzyskiwania zgody organów polskich lub bez takiego skierowania. Ustawodawca w odniesieniu do tej grupy przyjął bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą wliczane są do okresów ubezpieczenia społecznego pod warunkiem opłacenia składki w polskim organie ubezpieczeń społecznych, chyba że ustawa lub ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowią inaczej (por. art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy FUS oraz wyrok SN z 30 sierpnia 2001 r., sygn. akt II UKN 500/00; OSNP nr 10/2003, s. 258). W tym przypadku osoby te, aby mieć zaliczone okresy składkowe, musiały samodzielnie – na zasadzie dobrowolności – odkładać składkę do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Jeżeli nie została zawarta umowa międzynarodowa pomiędzy RP a państwem, w którym dana osoba była zatrudniona, składka na ubezpieczenie społeczne mogła być nawet płacona podwójnie. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy FUS, przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okresy ubezpieczenia za granicą, ale tylko wówczas, gdy tak stanowi umowa międzynarodowa (por. np. umowę o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą z dnia 2 kwietnia 2008 r.; Dz. U. z 2009 r. Nr 133, poz. 1095; umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Macedonii o zabezpieczeniu społecznym z dnia 6 kwietnia 2006 r.; Dz. U. z 2007 r. Nr 229, poz. 1686).

Jeszcze inną grupę stanowią obywatele polscy zatrudnieni za granicą, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy FUS. Zgodnie z tym przepisem, okresem składkowym są okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych

przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innych misjach lub misjach specjalnych, a także w innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, do których zostali delegowani lub skierowani; dotyczy to również członków rodziny delegowanego lub skierowanego tam pracownika, którzy podjęli zatrudnienie w tych placówkach w czasie pobytu za granicą. Jest to bowiem grupa pracowników zatrudnionych za granicą, ale u pracodawcy polskiego, a nie pracodawcy zagranicznego. Podmioty te uczestniczyły zatem w tworzeniu funduszu ubezpieczeń społecznych w Polsce, poprzez faktyczne odprowadzanie należnych składek.

Polskim systemem ubezpieczeń społecznych objęci są pracownicy lub inne osoby fizyczne podlegające obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu na podstawie polskiego ustawodawstwa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). To znaczy, że świadczenia z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych można co do zasady nabyć jedynie z tytułu okresów zatrudnienia, służby, innego rodzaju działalności lub pełnienia określonej funkcji czy na innej ustawowo określonej podstawie ubezpieczenia społecznego na obszarze Państwa Polskiego. Natomiast okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą być objęte dobrowolnymi ubezpieczeniami w przypadkach wyraźnie wskazanych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych (art. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i wówczas są objęte polskim ustawodawstwem emerytalno-rentowym tak jak okresy zatrudnienia (lub równorzędne z nimi) wykonywane na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Inne okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) poza obszarem Polski mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu, przyznawaniu lub utrzymaniu świadczeń emerytalno-rentowych z polskiego ubezpieczenia społecznego tylko na podstawie postanowień międzynarodowych konwencji o zabezpieczeniu społecznym, które na umówionych zasadach dopuszczają uwzględnianie wzajemnie uzgodnionych okresów ubezpieczenia przy przyznawaniu świadczeń na podstawie ustawodawstw każdego z umawiających się państw stron konwencji.

2.2.3. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy przyjąć, że art. 9 ustawy FUS w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytający sąd jako uzupełniający wzorzec kontroli wskazuje także na art. 2 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej wywodząca się z tego postanowienia Konstytucji, na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne. Dodatkowym elementem jest długość okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że art. 9 ustawy FUS w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.2.4. Od 1 maja 2004 r. (tj. od dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej) bezprzedmiotowe stały się kwestie podwójnego oskładkowania wynagrodzeń obywateli polskich zatrudnionych na terytorium krajów Wspólnoty oraz fakultatywnego opłacania

składek w polskim organie rentowym w razie zatrudnienia w unijnym przedsiębiorstwie. W tej materii rozstrzygające jest rozporządzenie Rady Wspólnoty nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek i do członków ich rodzin, którzy przemieszczają się w obrębie Wspólnoty (Dz. Urz. WE nr L 28 z dnia 30 stycznia 1997 r. ze zm.; dalej rozporządzenie). Zgodnie z rozporządzeniem, świadczenia pieniężne inwalidzkie, emerytalne lub dla osób pozostałych przy życiu, renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz zasiłki pogrzebowe nabyte z tytułu ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich nie mogą być zmniejszone, ani zmienione, ani zawieszone, ani zniesione, ani skonfiskowane z tego tylko powodu, że uprawniony mieszka na terytorium innego państwa członkowskiego niż to, gdzie znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń (art. 10 zdanie pierwsze rozporządzenia). Warunek zawarty w zakwestionowanej normie prawnej (miejsce zamieszkania na obszarze RP) nie ma zatem zastosowania w odniesieniu do pracowników funkcjonujących i posiadających miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich WE.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 czerwca 2010 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 9 ust. 1 ustawy FUS w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do emerytury i renty uzależnia uwzględnienie okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich, od warunku stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 32 i art. 2 Konstytucji;

2) postępowanie w sprawie badania zgodności art. 9 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 32 i art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.1. Przede wszystkim Prokurator Generalny zauważył, że Sąd Okręgowy w Warszawie przedmiotem kontroli uczynił cały art. 9 ustawy FUS, podczas gdy w sprawie zawisłej przed tym sądem, do sytuacji wnioskodawczyni Alicji W. zastosowanie będzie miał jedynie ust. 1 tego artykułu. Z tego względu art. 9 ustawy FUS może podlegać kontroli konstytucyjnej jedynie w części, w jakiej wpływa on na treść rozstrzygnięcia przez Sąd Okręgowy w Warszawie sprawy z odwołania Alicji W. W konsekwencji postępowanie w sprawie badania zgodności art. 9 ust. 2 i 3 tej ustawy ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.2. Poza tym uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

3.2.1. Według przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wszystkie osoby, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są m.in.: pracownikami, zleceniobiorcami, prowadzącymi pozarolniczą działalność, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym. Przepisy ustawy nie uzależniają więc objęcia osób polskimi ubezpieczeniami od posiadanego obywatelstwa, miejsca zamieszkania, pobytu itp. Istotny dla objęcia tymi ubezpieczeniami jest fakt zawarcia z polskim podmiotem np. stosunku pracy czy innej umowy rodzącej zgodnie z przepisami obowiązek ubezpieczeń społecznych oraz wykonywanie pracy w ramach tych umów na obszarze Polski (art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ustawodawca traktuje, na równi z zatrudnieniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, zatrudnienie obywateli polskich za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy ONZ i innych misjach lub misjach specjalnych, a także w innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej (art. 8 ust. 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ustawa FUS zawiera w art. 5 ust. 1 pkt 1 pojęcie „okresy składkowe” i odsyła do art. 6, w którym okresy te są wyszczególnione, a w art. 5 ust. 1 pkt 2 – pojęcie „okresy nieskładkowe” i odsyła do art. 7, w którym wymienione są te okresy. Wskazane okresy uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury i renty. W myśl tych przepisów, okresami składkowymi są zarówno okresy, za które składka została faktycznie zapłacona (np. art. 6 ust. 1 pkt 1, 2 i 3a), jak i okresy składkowe bez składki, a więc okresy zaliczone do składkowych, choć bez opłaconej składki na ubezpieczenia społeczne.

Kwestionowana regulacja dotyczy wyłącznie okresów zatrudnienia przypadających przed 15 listopada 1991 r., w czasie obowiązywania ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym. W tym systemie świadczenia określone w wymienionej ustawie przysługiwały z tytułu zatrudnienia na obszarze państwa polskiego. Emerytury i renty pracowników finansowane były ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, do którego wpływała składka płacona wyłącznie przez pracodawcę. Była ona składką ogólną, przeznaczoną na wszystkie rodzaje świadczeń ubezpieczeniowych. W systemie tym prawo do świadczeń było niezależne od faktycznego opłacania składek przez pracodawcę. Wysokość emerytury lub renty nie zależała też od kwot składek wpłaconych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W latach 1997-1998 wydanych zostało kilka ustaw, które wprowadziły całkowicie nowy system emerytalno-rentowy, który w sposób istotny uzależnia wysokość świadczeń emerytalnych od długości okresów składkowych oraz wielkości uiszczonych składek na ubezpieczenie emerytalne, a wcześniej ubezpieczenie społeczne. Podstawę wymiaru świadczeń mogą stanowić tylko te przychody, których dotyczy obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Unormowanie pozwalające na uwzględnienie przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty okresów pracy nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia z tego tytułu, w szczególności obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, stanowi wyjątek od tej zasady.

Okres pracy obywatela polskiego za granicą w zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich, stanowi właśnie taki wyjątek. Fakt zatrudnienia obywatela polskiego za granicą we wskazanych podmiotach po ukończeniu 15 roku życia przed dniem 15 listopada 1991 r. nie jest równoznaczny z podleganiem ubezpieczeniu emerytalnemu pracowników. Uznawanie tego okresu za okres równoznaczny z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zatrudnienia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej jest błędne i nie znajduje uzasadnienia ani w brzmieniu odpowiednich przepisów, ani w ogólniejszych założeniach systemu zabezpieczenia na wypadek starości lub niezdolności do pracy. Z różnych względów o charakterze socjalnym, ale też z motywów społecznych, ekonomicznych czy politycznych, a także z potrzeby respektowania sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie obowiązujących wcześniej przepisów ustawodawca wprowadza wyjątki od zasady wzajemności, nakazując zaliczenie do okresu ubezpieczenia (opłacania składek) innych okresów.

Kwestionowany przepis odnosi się właśnie do takich okresów zatrudnienia, z tytułu których obywatele polscy nie podlegali w państwie polskim ubezpieczeniu społecznemu, wobec czego nie jest też wymagane wykazanie przez osobę ubiegającą się o emeryturę lub rentę faktu opłacenia składek na pracownicze ubezpieczenie społeczne. Prawodawca

uzależnił uznanie za okresy składkowe okresów pracy za granicą, przebytych w czasie obowiązywania ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym – w brzmieniu ustalonym przed dniem 15 listopada 1991 r. – od warunku stałego zamieszkiwania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Celem zastrzeżenia tego warunku było utrzymanie więzi z krajem obywateli polskich czasowo przebywających za granicą oraz stworzenie warunków ułatwiających im powrót do kraju, co zostało wskazane wprost w przepisach dotyczących obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, którzy podjęli pracę u pracodawców zagranicznych.

Należy też wskazać, że stosownie do § 6 ust. 2 uchwały Rady Ministrów nr 123 w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych (M. P. Nr 23, poz. 157) – w brzmieniu obowiązującym od 28 listopada 1985 r. – jednostka kierująca obywatela polskiego do pracy za granicą u pracodawcy zagranicznego obowiązana była przekazywać na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych miesięcznie kwotę w złotych odpowiadającą 28% średniej płacy z roku poprzedniego w gospodarce społecznej, bez uwzględnienia płac w przemyśle wydobywczym. Miało to na celu refundację ponoszonych kosztów świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Unormowanie to koreluje z regulacją wyrażoną w obowiązującym od 1 stycznia 1985 r. zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zasad ustalania wysokości i trybu przekazywania przez osobę kierowaną do pracy za granicą wpłat w walucie obcej na rzecz jednostki kierującej oraz sposobu wykorzystania tych wpłat (M. P. Nr 30, poz. 208 ze zm.), którego przepisy, zgodnie z § 5 ust. 1, dotyczą umów zawartych po dniu wejścia w życie uchwały nr 123 oraz umów przedłużanych po tym terminie.

Sąd przedstawiający pytanie prawne zarzuca ustawodawcy, że obywateli polskich, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy FUS, traktuje inaczej niż obywateli polskich, którzy legitymują się stałym miejscem zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Tymczasem te dwie grupy podmiotów nie znajdują się w takiej samej sytuacji.

Ustawodawca mógł przyjąć, że sam fakt zatrudnienia za granicą w zagranicznych instytucjach i zakładach nie stanowił wystarczającej przesłanki, aby obywatel polski zasadnie oczekiwał objęcia go korzystnymi dlań przepisami ustawy FUS, jeżeli pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów nie spełnił założonych w nich wymogów. Obywatele, którzy postępują niezgodnie z preferowanym przez prawodawcę sposobem postępowania, mogą ponosić ujemne następstwa w postaci nierównego traktowania w porównaniu z osobami, których postępowanie pozostaje z nim zgodne.

Nawet jeżeliby uznać obywateli polskich, którzy po okresie pracy za granicą nie powrócili na stałe do kraju, za osoby znajdujące się w położeniu analogicznym do obywateli polskich zamieszkujących w nim na stałe i kontynuujących w kraju zatrudnienie, to różnica w traktowaniu ich ma obiektywne i racjonalne uzasadnienie. Obywatele polscy, którzy nie powrócili do kraju, mieli pełną świadomość, że jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, okresy ich pracy za granicą nie zostaną uwzględnione do okresów pracy, od których zależą ich uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia do zabezpieczenia społecznego. Taki sam lub analogiczny wymóg stałego zamieszkania na obszarze kraju przewidziany był w dotychczasowych unormowaniach odnoszących się do okresów pracy obywateli polskich za granicą w zagranicznych instytucjach i w zakładach, nieprzerwanie co najmniej od 24 sierpnia 1968 r. (§ 1 ust. 2 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 8 sierpnia 1968 r., Dz. U. Nr 32, poz. 220).

Wyjątkowy charakter regulacji pozwalającej na uwzględnienie przy ustalaniu prawa do emerytury i renty – jako okresu składkowego – okresu pracy obywateli polskich za granicą w zagranicznych instytucjach i w zakładach uprawnia ustawodawcę do

odmiennego uregulowania sytuacji obywateli polskich czasowo przebywających i pracujących za granicą, którzy po wygaśnięciu skierowania lub upływu terminu umowy powrócili do kraju, aby kontynuować zatrudnienie na obszarze państwa polskiego, w porównaniu z osobami, które po tym czasie do kraju nie powróciły i pozostały na stałe za granicą.

Nie można czynić zarzutu, że państwo, za pomocą wymogów związanych z miejscem zamieszkania danej osoby, ogranicza możliwość skorzystania z regulacji o wyjątkowym charakterze, pozwalającej na korzystanie ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego z uwzględnieniem okresu pozostawania poza tym ubezpieczeniem, do osób uznanych za osoby przejawiające określony stopień więzi ze społeczeństwem tego państwa.

Takimi regulacjami o wyjątkowym charakterze, obwarowanymi takim samym warunkiem zamieszkiwania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, objęci zostali wszyscy obywatele polscy zatrudnieni w podmiotach zagranicznych poza obszarem państwa polskiego (art. 6 ust. 1 pkt 9, art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a i c, art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy FUS).

3.2.2. Obywatele polscy zatrudnieni za granicą w podmiotach zagranicznych przed 15 listopada 1991 r., na co wcześniej wskazywano, nie podlegali ubezpieczeniu emerytalnemu pracowników i nie partycypowali w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Dlatego brak jest podstaw do powoływania się na zasadę wzajemności. Uprawnienie do uwzględnienia okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą, przysługujące osobom mającym stałe miejsce zamieszkania w kraju, przyznane jest na zasadzie korzyści, niezależnie od zasady wzajemności.

3.3. Prokurator Generalny wskazał, że od 1 października 2009 r. obowiązuje umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą, na mocy której można sumować okresy ubezpieczenia społecznego w Polsce i Kanadzie. Na mocy tej umowy miejsce zamieszkania na terytorium jednej z umawiających się stron pozostaje bez wpływu na prawo do świadczeń przysługujące zgodnie z ustawodawstwem drugiej strony.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazana umowa pozwoli na przyznanie Alicji W. prawa do renty rodzinnej.

4. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 12 października 2009 r. zajął stanowisko, że art. 9 ustawy FUS oraz poprzednio obowiązujące przepisy rozporządzenia RM z 1984 r. w przedmiotowej materii nie naruszają konstytucyjnej zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

4.1. W piśmie zwrócono uwagę, że w pytaniu prawnym sąd nie wskazał, czy do okresu zatrudnienia zmarłego u pracodawców zagranicznych w latach 1981-1989 powinny mieć zastosowanie przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy FUS, czy raczej przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d tej ustawy. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, iż właściwą podstawą prawną w rozpatrywanej sprawie będzie norma zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy FUS. Przepis ten za okresy składkowe uznaje bowiem przypadające przed 15 listopada 1991 r. okresy zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia obywateli polskich zatrudnionych u pracodawców zagranicznych, bez konieczności stałego zamieszkania w Polsce, jeżeli w okresie tej pracy były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce.

4.2. Uzasadnienia stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

4.2.1. Zarzutów niekonstytucyjności rozporządzenia RM z 1984 r., nie można podzielić w odniesieniu do uwzględniania okresów zatrudnienia za granicą, z tytułu których nie opłacono składek na ubezpieczenie społeczne w kraju. Paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 1984 r. uwzględniał okresy zatrudnienia za granicą u pracodawców zagranicznych, choć w tym czasie nie były opłacane składki na polskie ubezpieczenie społeczne z tego względu, że zatrudnienie to było wykonywane na podstawie skierowania w ramach współpracy międzynarodowej lub za zgodą władz polskich. Dopuszczenie uwzględniania takich okresów miało bowiem charakter wyjątkowy. W § 3 ust. 2 rozporządzenia RM z 1984 r. zastrzeżono, że uwzględnienie wszystkich okresów, o których mowa w § 2, następuje pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego pracownika na obszarze państwa polskiego. Przepis ten respektuje zasadę równości wobec prawa, ponieważ w jednakowy sposób traktuje wszystkie osoby, które w czasie zatrudnienia za granicą u pracodawcy zagranicznego nie uiszczały składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby polski system ubezpieczenia w preferencyjny sposób traktował wybraną kategorię osób. Wprowadzenie warunku stałego zamieszkania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na socjalną rolę uwzględniania okresów zatrudnienia za granicą, w czasie którego nie płacono składek na polskie ubezpieczenie społeczne.

4.2.2. Jeżeli chodzi o zarzuty co do art. 9 ustawy FUS, to trzeba uwzględnić, że reforma emerytalna wzmocniła związek wysokości świadczenia z udziałem świadczeniobiorcy w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. System ubezpieczenia społecznego oparty jest na zasadzie solidaryzmu, a świadczenia finansowane są ze środków pochodzących ze składek wszystkich ubezpieczonych.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami unijnymi, jak również umowami dwustronnymi w zakresie zabezpieczenia społecznego, każda z instytucji ubezpieczeniowych danego państwa przyznaje i wypłaca świadczenia emerytalno-rentowe za okresy, które w rozumieniu prawa danego państwa są okresami ubezpieczeniowymi. Wprawdzie w przypadku braku odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego możliwe jest – zgodnie z zasadą sumowania okresów – uwzględnienie okresów ubezpieczenia (zatrudnienia) uznanych także za granicą, ale wyłącznie w państwach, z którymi wiąże Polskę instrumenty prawne w zakresie zabezpieczenia społecznego dające podstawę takiego sumowania okresów. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że nawet w sytuacji skorzystania z możliwości zsumowania polskich i zagranicznych okresów ubezpieczenia w celu przyznania prawa do polskiej emerytury albo renty, polska instytucja ubezpieczeniowa wypłaca świadczenia jedynie za okresy ubezpieczenia uznane w Polsce. Zasada sumowania okresów i płacenia świadczeń wyłącznie za okresy ubezpieczenia uznane na własnym terytorium stosowana jest na zasadzie wzajemności.

4.2.3. W myśl § 6 ust. 2 uchwały nr 123 jednostka kierująca obywatela polskiego do pracy za granicą u pracodawcy zagranicznego obowiązana była przekazywać na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych miesięcznie kwotę w złotych odpowiadającą 28% średniej płacy z roku poprzedniego w gospodarce uspołecznionej, bez uwzględnienia płac w przemyśle wydobywczym; miało to na celu refundację kosztów świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Uzupełniając należy wskazać, że zgodnie z § 6 ust. 3 cytowanej powyżej uchwały, jednostka kierująca obowiązana była potwierdzać okresy zatrudnienia za granicą, za które dokonała wpłat na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – właśnie dla celów ubezpieczenia społecznego. Powyżej zaprezentowane przepisy, uzupełniając się wzajemnie, tworzą spójną regulację. Brzmienie art. 6 ust. 2 pkt 1 lit d ustawy o FUS jasno stanowi, że dla zaliczenia okresu pracy za granicą przypadającego przed 15 listopada 1991 r., niezbędne było opłacanie w tym czasie składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce.

Przesłanką jurydyczną, stanowiącą podstawę ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, z zaliczeniem okresów pracy za granicą, jest warunek, że składki na ubezpieczenie społeczne powinny być odprowadzane w kraju, nawet jeśli praca była wykonywana za granicą. Zasada ta łączy się bowiem ściśle z całokształtem mechanizmu funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. System ten zaś oparty jest na zasadzie solidaryzmu i polega na wypłacaniu świadczeń osobom, które wcześniej zasilają fundusz ubezpieczeń społecznych składkami stanowiącymi część ich wynagrodzenia. Wprowadzenie stałego zamieszkania na obszarze państwa polskiego, jako warunku uwzględniania okresów zatrudnienia za granicą (w państwie, z którym Polska nie jest związana umową w zakresie ubezpieczeń społecznych), za które nie były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego, jest więc kryterium stosowanym w drodze wyjątku, dopuszczalnym przy stanowieniu prawa.

5. Minister Pracy i Polityki Społecznej – działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – w trybie art. 44 ustawy o TK – w piśmie, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 17 czerwca 2010 r. poinformował, że według obliczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, szacunkowy skutek finansowy uwzględnienia okresu zatrudnienia za granicą, po zaliczeniu którego osoba nabędzie prawo do świadczeń emerytalno-rentowych bez konieczności spełnienia warunku stałego zamieszkania na terenie Polski, na każde 100 przyznanych w roku świadczeń, w warunkach finansowych 2010 r., w skali 12 miesięcy wyniesie około 2,2 mln zł.

Jednocześnie MPiPS poinformował, że w przypadku osób zamieszkałych za granicą w państwach, z którymi Polskę łączą umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym (rozporządzenia wspólnotowe dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo umowa bilateralna o zabezpieczeniu społecznym), w związku z zasadą „zrównania terytoriów” państw stron umowy, zamieszkiwanie w takim państwie traktuje się na równi z zamieszkaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym, w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, że niezgodne z Konstytucją RP są przepisy uzależniające uwzględnienie okresu 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 od spełnienia warunku stałego zamieszkiwania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, orzeczenie to nie wywoła żadnych skutków finansowych w odniesieniu do osób zamieszkałych za granicą w państwach, z którymi Polskę łączą umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym.

Ponadto MPiPS poinformował, że od 1 października 2009 r. weszła w życie umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczypospolitą Polską a Kanadą. MPiPS wskazał, że Alicja W., której sprawa skłoniła Sąd Okręgowy w Warszawie XIV Wydział Ubezpieczeń Społecznych do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: „została poinformowana o możliwości ponownego złożenia wniosku o rentę rodzinną, z uwagi na zmianę stanu prawnego. Jeżeli zainteresowana złoży ponowny wniosek o rentę rodzinną zamieszkiwanie zmarłego męża w Kanadzie będzie traktowane na równi z zamieszkaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym – niezależnie od orzeczenia Trybunału w niniejszej sprawie – okresy pracy w Kuwejcie za pośrednictwem PHZ Polservice w okresie od 8 stycznia 1981 r. do 28 lutego 1989 r. będą uwzględnione jako okresy składkowe, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

Podczas rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. W wyniku pytań spowodowanych wątpliwościami, jakie wzbudziło wśród sędziów Trybunału Konstytucyjnego pismo MPiPS z 15 czerwca 2010 r., oraz odpowiedzi udzielonych przez przedstawiciela MPiPS wyjaśniono, że umowa o zabezpieczeniu społecznym z dnia 2 kwietnia 2008 r. między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą (Dz. U. z 2009 r. Nr 133, poz. 1095) nie ma wpływu na sytuację Alicji W. Umowa ta dotyczy bowiem świadczeń ustalonych, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie ani w stosunku do emerytury Mariana W., ani renty rodzinnej Alicji W. Skoro zaś trwa sprawa Alicji W. o ustalenie renty rodzinnej (w ramach tej sprawy sąd sformułował pytanie prawne do Trybunału), to błędna jest informacja udzielona zainteresowanej, że powinna raz jeszcze wszcząć podobną sprawę. Ponieważ taka informacja ministerstwa może spowodować dalsze konsekwencje co do biegu sprawy przed pytającym sądem, przedstawiciel MPiPS zobowiązał się do jej skorygowania pisemnie wobec Alicji W. oraz sądu, a także nadesłania stosownej korespondencji do Trybunału. W czasie rozprawy zwrócono także uwagę, że zamieszczenie w piśmie skierowanym do zainteresowanego zapewnienia co do ewentualnego sposobu załatwienia sprawy może powodować wrażenie rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego i kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

1.1.1. Przesłanki dopuszczalności pytania prawnego. Zagadnieniem wstępnym jest ustalenie, czy pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, a w konsekwencji jego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 193 Konstytucji. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne, decydujące o tym, że pytanie może być uznane za pochodzące od „uprawnionego podmiotu” i – jako takie – objęte obowiązkiem rozpatrzenia przez TK. Trybunał Konstytucyjny bada istnienie tego uprawnienia z urzędu i w każdym stadium postępowania, a w razie stwierdzenia jego braku – umarza postępowanie.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że z pytaniem prawnym wystąpił sąd.

Stosownie do art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK) konieczne jest jeszcze istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Jest niesporne, że owa zależność polega na tym, iż treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny musi zatem zbadać, czy pytanie prawne spełnia tę tzw. przesłankę funkcjonalną.

1.1.2. W pierwszej wersji pytania prawnego sąd zakwestionował konstytucyjność art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa FUS) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania

zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej, oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 1984 r.) w zakresie stwierdzającym, iż okres 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, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego pracownika na obszarze państwa polskiego. Postanowieniem z 26 lutego 2010 r. sąd sprecyzował pytanie prawne w ten sposób, że jego przedmiotem uczynił tylko art. 9 ustawy FUS (wskazując tu aktualny tekst jednolity tej ustawy, Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227). Zdaniem sądu, zgodnie z art. 186 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS w sprawie, w związku którą przedstawił pytanie prawne, należy zastosować przepisy tej ustawy.

W tej sytuacji, wobec stanowiska zajętego przez pytający sąd, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie § 3 ust. 2 rozporządzenia RM z 1984 r.

1.1.3. Przyjęty przez sąd sposób opisanie przedmiotu pytania prawnego dotyczącego art. 9 ustawy FUS wskazuje, że sąd kwestionuje określoną normę prawną, przy czym należy zauważyć, że norma ta wynika nie z całego art. 9 ustawy FUS, ale – na co zwrócono uwagę w stanowisku Sejmu – z części jego ust. 1, który stanowi, że okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ustalony przedmiot pytania prawnego – ze względu na przesłankę funkcjonalną – będzie poddany ocenie konstytucyjności.

1.2. Kwestionowany przepis i jego otoczenie normatywne.

1.2.1. Poprzednio obowiązująca regulacja. Choć sąd nie uczynił ostatecznie przedmiotem pytania prawnego przepisów poprzednio obowiązujących, ich analiza ma znaczenie, z uwagi na fakt, że sprawa, której dotyczy pytanie, jest sprawą o rentę rodzinną po pracowniku, który był zatrudniony i który zmarł przed wejściem w życie ustawy FUS i którego okres zatrudnienia przypadał częściowo pod rządem ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym) i uregulowań wcześniejszych. Renta rodzinna, o którą chodzi, jest ustalana na podstawie przepisów ustawy FUS. Ustawa FUS regulując okresy uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń odnosi się do sytuacji swoiście przejściowych, gdy okres pracy przypadał m.in. na okres pod rządem ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, kiedy to nie operowano pojęciem (znanym ustawie FUS) okresów składkowych i nieskładkowych. Dlatego ustawa FUS wprowadza (art. 6 i 7) zasady uznawania za okresy składkowe i nieskładkowe różnych sytuacji normowanych na tle wcześniejszych uregulowań w tej dziedzinie. Tak też jest na tle niniejszej sprawy, w której pojawia się problem zaliczenia jako okresu relewantnego dla ustalenia prawa do renty rodzinnej okresu zatrudnienia za granicą zmarłej osoby, za zgodą właściwych władz polskich, gdy osoba ta, wbrew wymaganiom (stawianym zarówno na tle ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, jak i w art. 9 ust. 1 ustawy FUS) nie spełnia przesłanki miejsca zamieszkania.

Zgodnie z art. 1 ustawy 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w tej ustawie przysługują z tytułu zatrudnienia na obszarze państwa polskiego: 1) pracownikowi – w razie uzyskania uprawnień emerytalnych lub w razie powstania inwalidztwa – oraz członkom jego rodziny; 2) członkom rodziny pozostałym po pracowniku albo po osobie uprawnionej do emerytury lub renty przewidzianej w ustawie. Art. 9 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym za

okresy zatrudnienia na obszarze państwa polskiego uznawał okresy zatrudnienia wykonywanego na terenach wchodzących w skład Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz zatrudnienia na terenach wchodzących w skład państwa polskiego przed ustaleniem jego obecnych granic. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 1 przy ustalaniu świadczeń określonych w ustawie uwzględnia się również okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych misjach lub misjach specjalnych, a także w innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, do których zostali delegowani lub skierowani; dotyczy to również członków rodziny delegowanego lub skierowanego tam pracownika, którzy podjęli zatrudnienie w tych placówkach w czasie pobytu za granicą. Przepis ten w ustępie drugim upoważniał Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą innych niż wymienione w ust. 1, w tym również okresów zatrudnienia repatriantów, które uwzględnia się przy ustalaniu prawa do świadczeń określonych w ustawie, oraz warunki i zasady udzielania świadczeń z tytułu tego zatrudnienia.

Rada Ministrów wykonując powyższą delegację w § 2 rozporządzeniu z 1984 r. do okresów takich zaliczyła również okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich (zgoda nie jest wymagana od pracowników, którzy wyjechali za granicę przed 9 maja 1945 r.) Przy czym – zgodnie z § 2 ust. 2 – okresy zatrudnienia wymienione w ust. 1 oraz okresy zatrudnienia za granicą u pracodawców zagranicznych na podstawie umów, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 oraz z 1990 r. Nr 9, poz. 57 i Nr 56, poz. 323; chodzi tu o zatrudnienie obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych realizowane na podstawie: 1) umów międzynarodowych, 2) umów zawartych przez upoważnione jednostki kierujące z obywatelami polskimi kierowanymi przez te jednostki do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, 3) umów zawieranych przez obywateli polskich z pracodawcami zagranicznymi), przypadające po 1 stycznia 1990 r., uwzględnia się pod warunkiem uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce. Okresów zatrudnienia, o których mowa m.in. w ust. 1, nie uwzględnia się przy ustalaniu zwiększenia z tytułu zatrudnienia, jeżeli z ich tytułu przysługuje świadczenie rentowe z instytucji zagranicznej inne niż renta z ubezpieczenia dodatkowego albo zwrot składek w formie renty z instytucji francuskiej lub belgijskiej. Nie dotyczy to jednak okresów, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce (§ 2 ust. 4). Paragraf 3 tego rozporządzenia stanowił, że uwzględnienie okresów, o których mowa w § 2, następuje pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego pracownika na obszarze państwa polskiego.

Analiza poprzednio obowiązującego stanu prawnego wymaga zwrócenia uwagi jeszcze na treść uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 3 września 1984 r. w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych (M. P. Nr 23, poz. 157, ze zm.; dalej: uchwała nr 123). Uchwała ta zgodnie z jej § 1 znajdowała zastosowanie do obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kierowanych do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. Przepisów uchwały nie stosowało się do obywateli polskich kierowanych do pracy za granicą w organizacjach międzynarodowych, w spółkach handlowych i produkcyjno-handlowych z udziałem kapitału polskiego, mających siedzibę za granicą, oraz w bankach, a także do obywateli polskich kierowanych do pracy w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej i Niemieckiej Republice Demokratycznej na podstawie umów

zawieranych z tymi państwami. Przepisów uchwały nie stosowało się również do obywateli polskich kierowanych do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych w ramach umów o świadczenie usług artystycznych oraz do osób kierowanych do pracy za granicą w ramach umów z radiofoniami zagranicznymi.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały nr 123 obywateli polskich kieruje do pracy za granicą jednostka organizacyjna, która uzyskała upoważnienie Ministra Handlu Zagranicznego na prowadzenie działalności w zakresie kierowania obywateli polskich do pracy za granicą i zezwolenie dewizowe Ministra Finansów na dokonywanie związanych z tą działalnością czynności obrotu dewizowego.

Paragraf 5 ust. 5 uchwały nr 123 stanowił, że jednostka kierująca może skierować do pracy za granicą kandydata, jeżeli ma on zawartą z pracodawcą zagranicznym umowę o pracę oraz zawrze odrębną umowę z jednostką kierującą, określającą wzajemne prawa i obowiązki kandydata i jednostki, związane ze skierowaniem kandydata do pracy za granicą. Umowa zawarta między obywatelem polskim a jednostką kierującą na warunkach określonych przez Ministra Handlu Zagranicznego powinna określać w szczególności: rodzaj pracy za granicą, termin jej rozpoczęcia i zakończenia, wysokość ryczałtu pieniężnego w złotych wypłacanego obywatelowi polskiemu przez jednostkę kierującą oraz wysokość i tryb przekazywania przez osobę kierowaną do pracy za granicą wpłat w walucie obcej na konto jednostki kierującej – na pokrycie ponoszonych przez nią kosztów świadczeń socjalnych oraz innych kosztów z tytułu tego zatrudnienia (§ 5 ust. 6).

Z kolei § 6 ust. 2 uchwały nr 123 stanowił, że ze środków, o których mowa w § 5 ust. 6, jednostka kierująca jest obowiązana przekazywać na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu refundacji kosztów świadczeń z ubezpieczenia społecznego miesięcznie kwotę w złotych odpowiadającą 28% średniej płacy z roku poprzedniego w gospodarce społecznej, bez uwzględnienia płac w przemyśle wydobywczym, a ponadto potwierdzać – dla celów ubezpieczenia społecznego – na podstawie posiadanej dokumentacji okresy zatrudnienia za granicą, za które stosownie dokonała wpłat na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. To znaczy, że pod rządem uchwały nr 123 praca osób kierowanych do pracy zagranicą – była oskładkowana, jakkolwiek sposób przekazania tej „składki” do ZUS wykazywał się swoistościami.

Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 zakład pracy udziela pracownikowi, który został zgłoszony jednostce kierującej jako kandydat do pracy za granicą, urlopu bezpłatnego na okres zatrudnienia za granicą, a okres tego urlopu a także przypadający bezpośrednio po zakończeniu tego urlopu okres niezdolności do pracy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, jeżeli pracownik podejmie zatrudnienie w macierzystym zakładzie pracy w terminie 30 dni od dnia zakończenia pracy za granicą, a w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną lub z innych ważnych przyczyn niezależnych od pracownika – bezzwłocznie po ustaniu tych przyczyn.

Przepisy przejściowe tej uchwały (§ 13) stanowiły, że do umów zawartych przez jednostki kierujące z obywatelami polskimi skierowanymi do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych przed dniem wejścia w życie uchwały mają zastosowanie dotychczasowe przepisy, chyba że przepisy niniejszej uchwały są korzystniejsze dla tych obywateli, a do o umów przedłużonych po dniu wejścia w życie niniejszej uchwały mają zastosowanie przepisy tej uchwały.

1.2.2. Regulacja obecnie obowiązująca. Art. 6 ustawy FUS, zamieszczony w rozdziale 2 „Okresy uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości”, reguluje kwestię okresów składkowych (okresów, za które składka została faktycznie zapłacona) i tzw. fikcyjnych okresów składkowych (okresów uznawanych za składkowe mimo nieuiszczania składki pod rządem dawnego ustawodawstwa). Okresami

składkowymi są: a) okresy ubezpieczenia (art. 6 ust. 1 pkt 1) w rozumieniu art. 4 pkt 5, czyli okresy liczone od 1 stycznia 1999 r.; b) okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od 15 listopada 1991 r. do 31 grudnia 1998 r. określone w przepisach ustaw wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz c) okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przed 15 listopada 1991 r. określone w art. 6 ust. 2 pkt 1 i niektórych innych punktach, o ile była zapłacona składka. Chronologiczne ujęcie klasyfikacji okresów składkowych związane jest z kolejnymi regulacjami ustawowymi omawianej materii.

Art. 6 ust. 2 ustawy FUS za okresy składkowe uznaje wskazane w kolejnych punktach okresy przypadające przed 15 listopada 1991 r., „za które została opłacona składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne”. W pkt 1 tego ustępu wymienia się zatrudnienie po ukończeniu 15 lat życia – m.in. (ta grupa zatrudnionych, relewantna do sytuacji będącej przedmiotem oceny) pod lit. c: „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”. Sytuacja, jaka ma miejsce na tle niniejszej sprawy, dotyczy zatem możliwości uznania za okresy składkowe zatrudnienia obywateli polskich pracujących za granicą za zgodą właściwych władz polskich, w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy FUS, o ile płacono składkę z tytułu tego zatrudnienia. Sytuacja leżąca u podstaw pytania dlatego jednak wzbudziła wątpliwości sądu pytającego, że art. 9 ust. 1 ustawy FUS wymaga tu spełnienia jeszcze jednej przesłanki.

Art. 9 ust. 1 ustawy FUS wprowadza mianowicie warunek stałego zamieszkania zainteresowanego (domicylu) na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Wymaganie to ustawa FUS odnosi do następujących okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą: 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 FUS) oraz 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; zgoda nie jest wymagana w stosunku do pracowników, którzy wyjechali za granicę przed 9 maja 1945 r. (art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy FUS), a ponadto 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).

1.3. Stan faktyczny sprawy, w związku z którą sąd przedstawił pytanie prawne.

Alicja W. wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o przyznanie jej renty rodzinnej po zmarłym 25 lutego 1994 r. mężu. Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy FUS 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.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z 26 lipca 2007 r. odmówił Alicji W. prawa do renty rodzinnej po zmarłym mężu. ZUS stwierdził w uzasadnieniu tej decyzji, że mąż zainteresowanej w chwili śmierci nie spełniał warunków do uzyskania emerytury ani renty. ZUS, powołując art. 9 ustawy FUS, stwierdził, że do okresów zatrudnienia męża zainteresowanej nie można zaliczyć okresu pracy w Kuwejcie za pośrednictwem PHZ

PolSERVICE w okresie od 8 stycznia 1981 r. do 28 lutego 1989 r. Okres ten, doliczony do okresu wykazanego jako podstawa uzyskania uprawnień, byłby wystarczający do uzyskania renty rodzinnej przez Alicję W. ZUS wskazał w powyższej decyzji, że warunki przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy określa art. 57 ustawy. Mianowicie prawo do świadczenia ma osoba, która udowodni 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w 10-leciu przed złożeniem wniosku lub powstaniem niezdolności do pracy, a niezdolność do pracy powstała nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów. W przypadku renty rodzinnej za datę powstania niezdolności do pracy uznaje się datę zgonu. W 10-leciu przed zgonem Marian W. nie udowodnił żadnych okresów zatrudnienia, które można uwzględnić przy ustalaniu prawa do świadczenia z ustawy FUS, a zgon nastąpił po upływie 18 miesięcy od ustania ostatniego zaliczonego okresu zatrudnienia. ZUS na podstawie złożonych dokumentów uznał do stażu 17 lat 1 miesiąc 28 dni okresów składkowych (okresów zatrudnienia – jako ostatni okres zatrudnienia uznał okres do 7 stycznia 1981 r., a zatem okres przed wyjazdem do pracy za granicę) i jako okres nieskładkowy 4 lata 6 miesięcy (okres studiów), co łącznie dało staż w wysokości 21 lat, 7 miesięcy i 28 dni. Sąd z kolei w uzasadnieniu pytania prawnego wskazał, że art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy FUS nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodni okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety lub 25 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy.

Marian W. (urodzony 26 stycznia 1941 r.) od dnia 8 stycznia 1971 r. rozpoczął pracę w Biurze Projektów Przemysłu Hutniczego Biprohut. W dniu 20 stycznia 1981 r. wystąpił do swego pracodawcy o udzielenie urlopu bezpłatnego na okres 5 lat w związku z podjęciem pracy w Kuwejcie za pośrednictwem Przedsiębiorstwa Handlu Zagranicznego PolSERVICE. Przedsiębiorstwo to uzyskało zgodę Ministerstwa Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych do zatrudnienia Mariana W. w Kuwejcie. Zawiadomiono również Ministerstwo Hutnictwa o wyjeździe za granicę celem zatrudnienia przez kontrahenta z Kuwejtu. Marianowi W. okres bezpłatnego urlopu przedłużono do 31 grudnia 1988 r. W związku z nieprzedłużeniem tego urlopu jak i brakiem powrotu na stanowisko pracy przedsiębiorstwo Biprohut stwierdziło, że umowa o pracę wygasła zgodnie z art. 64 kodeksu pracy. W okresie od 8 stycznia 1981 r. do 28 lutego 1989 r. Marian W. był zatrudniony u zagranicznego pracodawcy za granicą za zgodą władz polskich. Następnie wraz żoną Alicją W. zamieszkał w Toronto, gdzie zmarł 25 lutego 1994 r. Uznanie okresu pracy Mariana W. między 8 stycznia 1981 r. a 28 lutego 1989 r. za okres odpowiadający okresowi zatrudnienia wymaganego do uzyskania świadczenia emerytalnego spowodowałoby powstanie sytuacji przewidzianej w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy FUS, a także zrealizowanie przesłanek uzyskania renty rodzinnej Alicji W. Na przeszkodzie takiej ocenie stoi okoliczność, że po 28 lutym 1989 r. Marian W. nie miał polskiego domicylu.

1.4. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie. Prezes Rady Ministrów w stanowisku w niniejszej sprawie podał w wątpliwość spełnienie przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, wskazując, że „z przedstawionego stanu prawnego wynika, iż właściwą podstawą prawną w rozpatrywanej sprawie będzie norma zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy FUS”. Czy istniejąca na tle sprawy sytuacja powinna być kwalifikowana jako wypadek wymagający zastosowania art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy FUS, czy też art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c tejże ustawy, jest kwestią subsumcji okoliczności faktycznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że taka subsumpcja, podobnie jak wybór reguły intertemporalnej, a w konsekwencji wybór przepisu (normy) podlegającego zastosowaniu w rozpoznawanej sprawie, należy do kompetencji sądu, przy założeniach wskazanych w pkt 1.1, w co Trybunał Konstytucyjny nie może ingerować. Na płaszczyźnie badania istnienia przesłanki funkcjonalnej może

dochodzić (i w praktyce dochodzi) do sytuacji granicznych, w których wyznaczenie linii demarkacyjnej między kompetencją Trybunału do oceny, czy przepis (norma prawna) wskazany przez sąd ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a kompetencją sądu do dokonania subsumpcji stanu faktycznego nie daje całkowicie jednoznacznego wyniku. W niniejszej sprawie nie jest wykluczone, że zakwestionowany przez sąd przepis (norma prawna) – art. 9 ust. 1 ustawy FUS w zakresie stwierdzającym, że okres zatrudnienia obywateli polskich za granicą w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach w zakładach, w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich, uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej – a więc ta sytuacja przewidziana w art. 9 ustawy FUS, która odsyła do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c tejże ustawy – ze względu na przeanalizowany wyżej wieloaspektowy stan faktyczny i stan prawny może znaleźć zastosowanie. Sąd wskazuje w uzasadnieniu, że orzeczenie o niekonstytucyjności tego przepisu (a kwestionowana jest przesłanka domicylu i zapewne dlatego pytający sąd nie wskazywał wyraźnie, o którą z kilku sytuacji, jakie rysują się na tle art. 9 ustawy, chodzi) otworzy sądowi drogę do zaliczenia spornego okresu i przyznania zainteresowanej renty rodzinnej. Dlatego Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Zarzuty pytającego sądu. Sąd uważa, że art. 9 ust. 1 ustawy FUS w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym jest niezgodny z zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Należy przy tym zaznaczyć, że mimo powołania całego art. 32 Konstytucji, z powołanej przez sąd treści tego przepisu i istoty zarzutu wynika, że chodzi tu tylko o art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem sądu nie ma argumentów usprawiedliwiających różnicowanie traktowania w zakresie prawa do uwzględniania okresów zatrudnienia obywateli polskiej za granicą w grupie osób mających stałe zamieszkanie na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej lub poza jej granicami. Takie różnicowanie wedle kryterium domicylu nie jest też podyktowane względami interesu publicznego.

Sąd uznał ponadto, że zasada sprawiedliwości społecznej powinna być realizowana także na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Realizacja tej zasady oznacza odpowiednie ukształtowanie sytuacji osób zamieszkujących poza granicami RP w porównaniu z osobami posiadającymi stałe miejsce zamieszkania na jej terytorium.

2.2. Wzorce konstytucyjne. W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opiera się na takim rozumieniu zasady równości, zgodnie z którym wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, ale odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą: 1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, innymi słowy – wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium; 2) mieć 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; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje także na ścisły związek zasady równości z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zasady te wzajemnie się uzupełniają w tym znaczeniu, że różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych ma większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Oceniając zgodność z art. 2 (w zakresie, w jakim przepis ten odpowiada względem sprawiedliwości społecznej, a tak sformułował zarzut naruszenia art. 2 pytający sąd, co zresztą nie wyklucza ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał innego aspektu art. 2 Konstytucji) i art. 32 Konstytucji, trzeba uwzględnić, że 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. (tak przykładowo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego) 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. Te uwagi są o tyle istotne, że pozwalają na wniosek, że 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 – a taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie – nie ma potrzeby odrębnego przeprowadzenia wyводу dotyczącego naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słusznych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. np. wyroki z: 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008; poz. 3; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 i 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102).

Biorąc po uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie łącznie rozpatrzy zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (w zakresie zarzutu, iż zaskarżona regulacja nie odpowiada zasadom sprawiedliwości społecznej).

3. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości.

3.1. W niniejszej sprawie ocena zgodności art. 9 ust. 1 ustawy FUS w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym wymaga dostrzeżenia, że zakwestionowany przepis (norma prawna) dotyczy okresów zatrudnienia przypadających przed 15 listopada 1991 r., a zatem przed zasadniczym etapem reformy systemu zabezpieczenia społecznego. Nie bez

znaczenia jest to, że pod rządami przepisów obowiązujących przed tą reformą odprowadzone składki na ZUS obciążały pracodawcę, stanowiąc swego rodzaju podatek celowy od zatrudnienia. Ich wysokość i pobór nie wpływały na obniżenie bieżących dochodów pracownika, ani też nie tworzyły jego indywidualnego funduszu emerytalnego. Środki ze składek były wykorzystywane przez budżet państwa i ZUS na bieżące sfinansowanie emerytur i rent osób, które wcześniej nabyły prawo do tych świadczeń. Ubezpieczeni aktywni zawodowo objęci ubezpieczeniem mogli liczyć na sfinansowanie ich świadczeń w przyszłości ze składek pobieranych przez budżet w przyszłości z tytułu zatrudnienia kolejnych pokoleń ich następców. Cechą obowiązkowych ubezpieczeń społecznych była wówczas ich redystrybutywność, zgodna z zasadą solidarności ubezpieczonych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04 i powołane tam orzeczenia wcześniejsze).

Trybunał Konstytucyjny już w wyroku w sprawie o sygn. K 5/99 potwierdził, że celem uchwalenia ustawy FUS było utworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby płatników składek, a sama reforma znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Na tle niniejszej sprawy – tak jak w wielu innych już rozstrzygniętych przed Trybunałem Konstytucyjnym – rysuje się zagadnienie ogólniejsze: w jaki sposób i w jakim zakresie w toku transformacji polskiego systemu emerytalnego przepisy Konstytucji mogą chronić i chronią uprawnienia emerytalno-rentowe osób, które prawo do świadczeń nabywały na podstawie przepisów opartych na starym modelu bieżącej repartycji składek ubezpieczeniowych poprzez budżet państwa i prawo to realizują aktualnie. Co istotne, na tle konkretnej sprawy – której przedmiotem jest renta rodzinna, ustalana obecnie – punktem wyjścia musi być aksjologiczna ocena uprawnień do renty rodzinnej.

3.2. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowany przez sąd wymóg domicylu jako warunek uzyskania uprawnień do renty rodzinnej (bo tego dotyczy zakres właściwości funkcjonalnej wynikającej z posłużenia się przez sąd art. 9 ust. 1 ustawy FUS w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy FUS) nie pozostaje w racjonalnym związku z *ratio legis* przepisów o rencie rodzinnej.

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 (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 332 i nast.). 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.

3.3. Współcześnie Konstytucja z 1997 r. wyraźnie, na poziomie konstytucyjnym 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. Odwoływanie się do zasady domicylu jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień – jest anachroniczne. Ten argument może być odniesiony wprost do art. 9 ustawy FUS. Trudność na tle niniejszej

sprawy stanowi natomiast okoliczność, że okres wypracowywania przez Marian W. uprawnień emerytalnych (nigdy nieustalonych wobec niego) miał miejsce pod rządem ustawodawstwa wcześniejszego. Niemniej jednak nie przekonuje także i w tym wypadku odwołanie (jak czyni to Prokurator Generalny i Sejm) do argumentu przywileju (wynikającego z przyznania w ustawie FUS, stosowanej z racji przepisów przejściowych) zaliczenia okresu jego pracy za granicą jako fikcyjnego okresu składkowego. Wskazać bowiem należy, że także w okresie pracy Mariana W. za granicą jego praca była „oskładkowana” (z mocy uchwały nr 123). Tak więc skoro brak tu szczególnego przywileju, brak jest także marginesu swobody ustawodawcy podania dowolnej, niepowiązanej z *ratio legis* przesłanki uzyskania świadczeń. Obecnie przesłanka domicylu ma taki właśnie charakter, 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 nieuzasadnione.

4. Istnienie naruszenia art. 2 Konstytucji z uwagi na nieadekwatność i niedookreśloność kryterium „miejsca zamieszkania” w wypadku ustalania renty rodzinnej.

4.1. Analiza akt sądowych wskazywała, że w sprawie toczącej się przed sądem podnoszono m.in. problem niedookreśloności kryterium „miejsca zamieszkania” (w jakim okresie to kryterium ma być spełnione). Sejm w swym stanowisku także zwrócił na to uwagę, podnosząc, że z treści art. 9 ustawy FUS nie wynika kiedy warunek zamieszkania w RP 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. Ponadto w wypadku takim, jaki stał się przyczyną zadania pytania, gdy postępowanie toczy się o przyznanie renty rodzinnej, pochodnej wobec (wcześniej nieustalonych) uprawnień emerytalnych osoby zatrudnionej, osobą zainteresowaną jest także kto inny niż zatrudniony, którego okres pracy jest relevantny przy ustalaniu prawa do świadczeń.

Sąd nie uczynił tego problemu przedmiotem wyodrębnionego wyrażnie zarzutu. Artykuł 2 Konstytucji był natomiast wskazany w pytaniu sądu jako wzorzec kontroli konstytucyjności, lecz uzupełniał tam zarzut nierówności, odwołując się do zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale jest 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.

4.2. Niniejsza sprawa jest rozstrzygana pod rządem Konstytucji z 1997 r., mocno eksponującej element rzetelności legislacji, której komponentem jest zgodność ocenianej regulacji prawnej z zasadą zaufania do prawa, którą wyraża art. 2 Konstytucji. Wątpliwości konstytucyjne zgłoszone przez pytający sąd dotyczą kryterium domicylu, wprowadzonego w ustawodawstwie przedkonstytucyjnym i przeniesionych do ustawy 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.

5. Konkluzja. W tej sytuacji należy uznać, że 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) w zakresie odesłania do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 65 tejże ustawy jest niezgodny z art. 2 i z art. 32 Konstytucji co do przesłanki wymagającej stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej.

6. Skutki orzeczenia.

6.1. Niniejsze orzeczenie jest wydane w ramach kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym sądu. Z tej przyczyny związek funkcjonalny, w ramach którego dokonano kontroli konstytucyjności, determinuje także skutki niniejszego orzeczenia co do zakresu jego oddziaływania.

Stwierdzenie niekonstytucyjności przesłanki domicylu dotyczy więc tylko 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 FUS. Z uwagi na sytuację faktyczną, jaka legła u podstaw pytania, działanie niniejszego wyroku dotyczy kwestii domicylu pracowników zatrudnionych za granicą za zgodą właściwych władz polskich.

6.2. Niniejszy wyrok pozwala zatem sądowi pytającemu rozstrzygnąć wątpliwość konstytucyjną, decydującą dla rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, zgodnie z jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym.

6.3. Trybunał Konstytucyjny nie oceniał natomiast w ramach przeprowadzonej kontroli konstytucyjności: właściwej subsumpcji faktów sprawy (wątpliwości w tym zakresie zgłaszał Prezes Rady Ministrów, co do poprawności kwalifikowania sytuacji w ramach nie tyle art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c, lecz art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o FUS, jeśli chodzi o odesłanie w ramach art. 9 ust. 1 tejże ustawy); zagadnień intertemporalnych; okoliczności faktycznych (realne odprowadzanie składki na ubezpieczenie społeczne Mariana W.). Te kwestie pytający sąd musi ustalić we własnym zakresie.

6.4. Niniejszy wyrok orzekający o niekonstytucyjności przesłanki domicylu jako podstawy do ustalenia renty rodzinnej kreuje nową sytuację prawną w zakresie przesłanek uzyskania stosownych świadczeń (rent rodzinnych) także osobom, które nie miały ich dotychczas ustalanych. Ewentualne istniejące decyzje odmowne (miały one deklaratoryjny charakter) zapadały na tle stanu prawnego, który ulega zmianie na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

6.5. Błędna informacja zawarta w piśmie MPiPS z 15 czerwca 2010 r., dotycząca znaczenia dla sprawy Alicji W. umowy międzynarodowej z Kanadą oraz działań, które zainteresowana powinna podjąć, została sprostowana przez przedstawiciela MPiPS na rozprawie.

6.6. Jak to już przedstawiono (pkt III 3.2) przesłanka domicylu jest wykorzystywana przez ustawę 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. Wątpliwości dotyczące zgodności tej przesłanki z

ratio legis ustawy FUS (art. 2 Konstytucji), wprowadzenia tej przesłanki ograniczającej w obronie innych wartości konstytucyjnych i proporcjonalności ograniczenia (art. 67 Konstytucji, niepowołany przez pytającego na tle niniejszej sprawy), a także powiązanie tych ograniczeń z faktem uiszczania składki na zabezpieczenie społeczne – wymaga szerszej refleksji ustawodawcy zwykłego.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, w części dotyczącej skutków wyroku.

Pragnę zaznaczyć, że w pełni popieram sentencję wyroku. Wymóg domicylu, jako jedna z przesłanek prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, jest reliktem z czasów PRL, gdy człowiek był „przywiązany do ziemi” i jest nie do pogodzenia z aksjologią obowiązującej Konstytucji. Również uzasadnienie wyroku, co do zasady, nie budzi moich zastrzeżeń, poza dwoma fragmentami w punkcie 6 „Skutki orzeczenia”, które jednak są – według mnie – na tyle istotne, że nie mogłam bez zastrzeżeń podpisać się pod uzasadnieniem.

Chodzi w istocie o dwa następujące zdania: „Stwierdzenie niekonstytucyjności przesłanki domicylu dotyczy więc tylko 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 FUS” (pkt 6.1.) oraz „Niniejszy wyrok orzekający o niekonstytucyjności przesłanki domicylu jako podstawy do ustalenia renty rodzinnej kreuje nową sytuację prawną w zakresie przesłanek uzyskania stosownych świadczeń (rent rodzinnych) także osobom, które nie miały ich dotychczas ustalanych” (pkt 6.4.).

Z pierwszego zdania wynika, że skutki niniejszego wyroku, dyskwalifikującego przesłankę domicylu w kontekście art. 9 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c i art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie obejmują spraw, w których ubezpieczony, po którym członek rodziny ubiega się o rentę rodzinną, miał już ustalone prawo do renty lub emerytury (jak należy sądzić – bez uwzględnienia okresów zatrudnienia za granicą, co odbiło się bezpośrednio na wysokości jego świadczenia, a pośrednio na wysokości renty rodzinnej po nim). Takie zawężenie skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na stan faktyczny sprawy zawisłej przed sądem, leżącej u podstaw pytania prawnego, nie znajduje żadnego uzasadnienia ani w postanowieniach Konstytucji, ani nawet w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Tak zwana konkretna kontrola konstytucyjna, prowadzona na podstawie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego sądu, różni się od kontroli abstrakcyjnej tylko na etapie wszczynania postępowania. W szczególności w przypadku pytania prawnego konieczną przesłanką orzekania jest, aby istniał tzw. związek funkcjonalny między przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem a przedmiotem pytania prawnego, którym może być tylko norma prawna mająca być podstawą prawną rozstrzygnięcia zawisłej sprawy. W tej konkretnej sprawie ten związek niewątpliwie istnieje, co znaczy, że sąd, skoro powziął wątpliwość, miał prawo, a nawet obowiązek pytać o zgodność z Konstytucją wskazanych wyżej przepisów, a raczej wynikającej z nich normy prawnej, a Trybunał Konstytucyjny miał obowiązek wydać wyrok w sprawie zgodności z Konstytucją tej normy, w którym pytający sąd znajdzie odpowiedź na swoje pytanie (rozstrzygnięcie wątpliwości). Jednakże wyrok ten jest nie tylko odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie sądu zadane w związku z konkretnym stanem faktycznym. Skutki tego wyroku mają bowiem znaczenie nie tylko dla pytającego sądu i strony postępowania w sprawie zawisłej przed tym sądem, lecz także dla wszystkich adresatów prawa (*erga omnes*).

Przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie jest norma wywiedziona z art. 9 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Dotyczy ona przesłanek zaliczenia okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą za zgodą właściwych władz polskich „przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu ich wysokości” (art. 8 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Moim zdaniem, wątpliwe w związku z tym jest ograniczenie skutków orzekania o niekonstytucyjności domicylu jako przesłanki zaliczenia tych okresów tylko dla celów ustalenia prawa do renty rodzinnej, skoro w istocie badana norma odnosi się bezpośrednio do ustalania prawa do emerytury i do renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczonego, po którym ma być ustalone prawo do renty rodzinnej dla członka jego rodziny, a tylko pośrednio do samej renty rodzinnej. Byłoby co najmniej dziwne, gdyby po tym wyroku Trybunału nadal stosowano w majestacie domniemania konstytucyjności przesłankę domicylu w odniesieniu do przypadków ustalenia prawa do emerytury lub renty dla samego ubezpieczonego (do czasu ewentualnego kolejnego wyroku TK o niekonstytucyjności). Jednakże takie ograniczenie, chociaż, moim zdaniem, mocno wątpliwe, mieści się w dotychczasowej (nieakceptowanej przeze mnie) praktyce samoograniczania się Trybunału, między innymi przez rozszerzającą wykładnię zasady skargowości. Nawet jednak w tej praktyce nie mieści się „przykrwanie” zakresu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego do stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem pytającym (sytuacji, gdy prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczonego – „żywiciela” rodziny nie było dotychczas ustalone). Wprawdzie kwestionowane tutaj stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu wyroku nie ma mocy wiążącej, jednakże może spowodować wątpliwości organów rentowych i sądów orzekających w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Drugie z przytoczonych na wstępie zdań z uzasadnienia nie jest dla mnie zrozumiałe w części końcowej „także osobom, które nie miały ich dotychczas ustalanych”. Zdaje się z niego wynikać, że wyrok TK „kreuje nową sytuację prawną w zakresie przesłanek uzyskania (...) (rent rodzinnych)” przede wszystkim osobom, które miały je dotychczas ustalone (nie wiadomo przy tym, czy także tym, które miały to prawo ustalone). Jeżeli takie rozumienie jest prawidłowe, to zdanie to kłóciłoby się, jak sądzę, z wcześniej komentowanym stwierdzeniem, że skutki wyroku dotyczą tylko przypadków, gdy prawo osoby, po której renta przysługuje, nie było dotychczas ustalone, mimo że w jednym zdaniu chodzi bezpośrednio o prawo (zmarłego) ubezpieczonego, a w drugim o prawo osoby ubiegającej się o rentę rodzinną po nim. Jeżeli natomiast to drugie zdanie, w nieco zawiły sposób, stwierdza, że wykreowana wyrokiem TK nowa sytuacja prawna dotyczy także przypadków, gdy w przedmiocie ustalenia prawa do renty rodzinnej toczyło się już postępowanie przed właściwymi organami – ewentualnie zakończone decyzją odmowną – to jest ono po prostu zbędne. Wynika to bowiem z treści art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi, że „Prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”. Gdyby natomiast uznać, że przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji zmiany stanu prawnego w wyniku wejścia w życie orzeczenia TK, to pozostaje możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 401¹ k.p.c.