

WYROK
z dnia 25 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 11/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Białymstoku:

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

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 176, poz. 1241, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, z 2009 r. Nr 97, poz. 800, z 2010 r. Nr 40, poz. 229 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622 i Nr 224, poz. 1338 oraz z 2013 r. poz. 509) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 10 stycznia 2012 r. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (dalej: sąd pytający), zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 804.

Wnioskodawczyni z powodu całkowitej niezdolności do pracy otrzymała na podstawie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 9 listopada 2009 r. prawo do renty socjalnej na okres od 1 października 2007 r. do 30 listopada 2012 r. Wnioskodawczyni podjęła naukę w Glasgow Caledonian University w Szkocji. Okres nauki obejmował okres od 15 września 2008 r. do 31 maja 2012 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Białymstoku decyzją z 31 marca 2010 r., wydaną na podstawie ustawy o rencie socjalnej wstrzymał wypłatę renty socjalnej od 1 marca 2010 r. z powodu wyjazdu wnioskodawczyni na studia do Wielkiej Brytanii, gdzie przebywała do ukończenia studiów, przez co utraciła prawo do renty socjalnej z powodu niespełniania ustawowego wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawczyni odwołała się od tej decyzji, twierdząc, że na stałe zameldowana jest w Polsce, ponadto zwróciła uwagę, że w Unii Europejskiej obowiązuje swoboda przemieszczania się, dlatego skoro przebywała czasowo w Wielkiej Brytanii w związku z pobieraniem nauki, nie można na tej podstawie wstrzymać realizacji przyznanego jej prawa do renty socjalnej.

Sąd Okręgowy w Łomży wyrokiem z 19 maja 2010 r., sygn. akt III U 226/10, oddalił odwołanie, stwierdzając, że ustawowym warunkiem otrzymania prawa do renty socjalnej jest zamieszkiwanie i przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Okręgowy uznał, że miejscem zamieszkania wnioskodawczyni w okresie pobierania nauki w Wielkiej Brytanii jest Glasgow. Oceniając zgodność tego przepisu z prawem unijnym sąd wskazał, że do świadczeń takich jak renta socjalna stosuje się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r.; dalej: rozporządzenie nr 883/2004) Renta socjalna jako świadczenie nieskładkowe objęte zakresem art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 udzielane jest wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania i zgodnie z jego ustawodawstwem. W związku z tym zmiana miejsca zamieszkania przez wnioskodawczynię i mieszkanie poza Polską pozbawia ją prawa do renty socjalnej.

Wnioskodawczyni zaskarżyła wyrok apelacją, zarzucając nieprawidłowe zastosowanie definicji „miejsca zamieszkania”, nieprawidłową interpretację art. 2 ustawy, w zakresie nabycia prawa do renty socjalnej oraz brak przesłanek utraty tego prawa z tytułu podjęcia studiów dziennych na terytorium Unii Europejskiej. Ponadto zarzuciła naruszenie zasady swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej oraz naruszenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Równocześnie wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i wznowienie wypłaty renty socjalnej.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku wyrokiem z 22 września 2010 r., sygn. akt III AUa 582/10, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, wznawiając wnioskodawczyni prawo do wypłaty renty socjalnej od 1 marca 2010 r.

Sąd Apelacyjny przyjął, że zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu. Sąd zwrócił wprawdzie uwagę, że wnioskodawczyni, pobierając naukę na studiach zagranicznych, fizycznie nie przebywa na terytorium Polski, ale wykazuje wolę powrotu do kraju, z którym wiąże swoją przyszłość. Z tych względów Sąd Apelacyjny przyjął, że wnioskodawczyni ma miejsce zamieszkania w Polsce, natomiast jej pobyt w Polsce ma charakter przerywany z powodu wyjazdów na studia.

Sąd uznał, że wznowienie wypłaty świadczenia znajduje uzasadnienie w art. 18 ust. 1 TWE (obecnie art. 21 ust. 1 TFUE), zgodnie z którym każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich,

ponadto zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C – 499/06 Nerkowska (Zb. Orz. 2008, s. I 3993) ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może odmawiać w sposób generalny i w każdych okolicznościach wypłaty swym obywatelom pewnych świadczeń tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa.

Sąd pytający wskazał na niewłaściwe powołanie się Sądu Okręgowego na rozporządzenie nr 883/2004, uznając jednocześnie, że ani to rozporządzenie, ani rozporządzenie z 14 czerwca 1971 r. Nr 1408/71 (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r.) oraz rozporządzenie Rady (EWG) z 21 marca 1972 r. Nr 574/72 (Dz. Urz. WE L 74 z 27 marca 1972 r.) nie mają zastosowania w sprawie renty socjalnej.

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, zarzucając naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej przez jego błędną wykładnię prowadzącą do wniosku, że wnioskodawczyni, podejmując studia za granicą, spełnia warunki do przyznania jej renty socjalnej.

Sąd Najwyższy, wyrokiem z 20 września 2011 r., sygn. akt I UK 59/11, uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego i sprawę przekazał temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy interpretując art. 2 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, przyjął, że wnioskodawczyni pomimo czasowego przebywania poza granicami Polski z powodu pobierania nauki nadal ma miejsce zamieszkania w Polsce, natomiast nie spełnia wymogu przebywania na terytorium państwa polskiego. Następnie zwrócił uwagę, że wymóg ten jako warunek nabycia i realizacji prawa do renty socjalnej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Renta socjalna jest świadczeniem, do którego odnoszą się przepisy prawa pochodnego w tym również rozporządzenie unijne z 1971 r. nr 1408/71, które rozstrzygnęło, że osoby uprawnione otrzymują to świadczenie wyłącznie na terytorium państwa, w którym zamieszkują, i zgodnie z jego ustawodawstwem. W ten sposób rozporządzenie pozwala na wprowadzenie różnych wymogów, które mogłyby ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, ponownie rozpoznając sprawę, miał wątpliwość, czy art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Według sądu art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną uprawnionych pobierających rentę socjalną i kształcących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia, podejmują naukę za granicą, narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania. Zdaniem sądu pytającego, zasada równego traktowania obliguje do równego traktowania osób uprawnionych do renty socjalnej niezależnie od tego, czy studiuje w Polsce, czy za granicą. W ocenie sądu, pytającego przyznanie prawa do renty socjalnej i jego realizacja wobec osób, które podejmują naukę poza granicami Polski i tam przebywają przez okres jej pobierania, jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem sądu pytającego, w kontekście art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawca nie spełnił warunku konstytucyjnego, ustalając w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej zakres dopuszczalności przyznania renty socjalnej przez stwierdzenie, że przysługuje ona wyłącznie osobie „przebywającej” na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie sądu pytającego, kryterium „przebywania” jest zbyt restrykcyjne, ponieważ uniemożliwia nabycie prawa do renty socjalnej i skutecznego realizowania tego prawa polskim obywatelom studiującym za granicą. Kwestionowany przepis zawiera, zdaniem sądu, swoistą karę dla osób, które spełniają wszystkie warunki do renty socjalnej, ale większą część roku spędzają za granicą, studiując.

W ocenie sądu pytającego, wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do kwestionowanego przepisu będzie miał wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem, bo w zależności od treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający uzna, że wnioskodawczyni zachowała prawo do renty socjalnej i konieczne jest wznowienie wypłaty tej renty, albo stwierdzi, że została ona pozbawiona tego prawa, co zobowiązywałoby ją do zwrotu dotychczas otrzymanej renty.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w piśmie z 2 kwietnia 2012 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, w zakresie uzależniającym przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący przesłankę nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej należy uznać za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości. Całkowita niezdolność do pracy powstała jeszcze przed wejściem na rynek pracy stanowi relewantną cechę wspólną charakteryzującą obywateli polskich uprawnionych do renty socjalnej, która to cecha powinna determinować ich równe traktowanie zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza wyjątki od nakazu równego traktowania, ale kryterium różnicowania musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a także musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, i powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wymóg przebywania na terytorium Polski jest arbitralnym kryterium różnicującym adresatów normy prawnej przyznającej prawo do renty socjalnej.

Marszałek Sejmu podziela pogląd sądu pytającego, że również osoby niepełnosprawne i całkowicie niezdolne do pracy powinny mieć możliwość swobodnego studiowania za granicą bez negatywnych konsekwencji w zakresie ich uprawnień nabytych w Polsce, nawet jeśli założyć, że uzasadnieniem wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunku przysługiwania prawa do renty socjalnej jest ułatwienie organom rentowym kontroli, czy nie zachodzą przesłanki zawieszenia tego prawa zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej. Kwestionowany przepis prowadzi do pozbawienia prawa do renty również tych osób, które przebywają poza terytorium Polski w celach innych niż zarobkowe, np. w celach kształcenia się czy leczniczych. W ten sposób kwestionowany przepis narusza, zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

Marszałek Sejmu podziela również zarzut sądu pytającego odnośnie niezgodności kwestionowanego przepisu z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy.

W ocenie Marszałka Sejmu kwestionowana regulacja wykracza poza zakres swobody przysługującej ustawodawcy, przez wprowadzenie anachronicznego i restrykcyjnego wymogu przebywania na terytorium Polski jako warunku nabycia i realizacji prawa do renty socjalnej.

Ponadto jest sprzeczna z aksjologią leżącą u podstaw konstytucyjnego prawa obywateli do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Prawo to nie zwalnia bowiem obywateli z powinności podejmowania wysiłków w celu przynajmniej częściowego odzyskania zdolności do pracy. Ustawodawca, oczekując takiej aktywności od beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego, w tym także uprawnionych do renty socjalnej, nie może jednocześnie wiązać z tą aktywnością negatywnej konsekwencji,

jaką jest utrata nabytego uprawnienia, gdy działania te wiążą się z przebywaniem poza terytorium Polski.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 maja 2012 r. zajął stanowisko, że art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, w zakresie uzależniającym przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podziela zarzuty sądu pytającego względem kwestionowanego przepisu, mimo że renta socjalna nie jest tzw. świadczeniem składkowym, ale wypłacana jest z budżetu państw, i samo ustalenie przez ustawodawcę pewnych kryteriów określających krąg osób uprawnionych co do zasady nie nasuwa wątpliwości konstytucyjnych. Z tych względów warunek zamieszkiwania na terytorium Polski nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Natomiast warunek przebywania na terytorium Polski jako dodatkowe kryterium nabycia prawa do renty socjalnej i jego realizacji nie znajduje, w opinii Prokuratora Generalnego, uzasadnienia w celach ustawy o rencie socjalnej i nie realizuje wartości konstytucyjnych.

W opinii Prokuratora Generalnego, renta socjalna jest świadczeniem rekompensującym osobom, które nie rozpoczęły pracy zarobkowej, niemożność nabycia przez nie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Celem tego świadczenia jest również zapewnienie uprawnionym środków na utrzymanie.

Wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowego kryterium nabycia prawa do renty socjalnej i jego realizacji, czyli wymogu przebywania na terytorium Polski, jest w ocenie Prokuratora Generalnego, kryterium różnicującym sytuację prawną osób spełniających warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej i nie ma uzasadnienia w celach ustawy o rencie socjalnej oraz nie realizuje wartości konstytucyjnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem ustawy o rencie socjalnej jest również wspieranie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji przez uprawnione do tego świadczenia osoby. W związku z tym postulat sądu pytającego, że ustawodawca powinien zaaprobować również taką postawę, jaką prezentuje wnioskodawczyni, która pomimo całkowitej niezdolności do pracy dąży do zdobycia wyższego wykształcenia i poprawy swojej pozycji na rynku pracy. W takich przypadkach, w opinii Prokuratora Generalnego, waga interesu publicznego, czyli ochrona finansów publicznych, nie powinna przeważać nad interesem jednostki, która korzystając z wolności przemieszczania się, poza granicami kraju realizuje swoje prawo do nauki bądź ochrony zdrowia. Z tych względów kwestionowanego zróżnicowania nie można uznać za proporcjonalne i należy ocenić je jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawę 25 czerwca 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się, mimo prawidłowego powiadomienia, przedstawiciel sądu pytającego. Trybunał Konstytucyjny, na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, kontynuował rozprawę, a stanowisko sądu zreferował sędzia sprawozdawca.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1) Dopuszczalność pytania prawnego.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia wymagań określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Kontrola zgodności aktu prawnego podjęta na podstawie pytania prawnego ma charakter kontroli incydentalnej, służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnej sprawy i uruchamiana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie.

Dopuszczalność pytania prawnego zależy od spełnienia trzech przesłanek: 1) podmiotowej, 2) przedmiotowej oraz 3) funkcjonalnej. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że została spełniona przesłanka podmiotowa i przedmiotowa, ponieważ z pytaniem prawnym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego sąd i dotyczy ono zgodności przepisów ustawy z Konstytucją.

Przesłane 12 stycznia 2012 r. pytanie prawne zawierało uchybienia pod względem formalnym. Z tego względu Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z 18 stycznia 2012 r., zwrócił się do sądu pytającego o uzupełnienie braków formalnych m.in. przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Sąd pytający 30 stycznia 2012 r. przesłał odpis postanowienia z 24 stycznia 2012 r., zawierającego niezbędne uzupełnienie pytania prawnego oraz 4 odpisy pierwotnego postanowienia z 10 stycznia 2012 r. o zmienionej treści. Z uwagi na to, że sąd w niewłaściwy sposób dokonał uzupełnienia pytania prawnego, dokonując „nowelizacji” swojego pierwotnego postanowienia, Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując niniejsze pytanie prawne, uwzględnił pierwotną treść postanowienia sądu z 10 stycznia 2012 r. oraz treść postanowienia z 24 stycznia 2012 r. zawierającego niezbędne uzupełnienie przesłanki funkcjonalnej, uznając tym samym, że przesłanka funkcjonalna również została spełniona.

2. Zakres przedmiotowy pytania prawnego.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym kwestionuje zgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie sądu pytającego przepis ten prowadzi do niesprawiedliwego społecznie różnicowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w postaci renty socjalnej, osób studiujących w kraju i zagranicą.

3. Ocena merytoryczna – tezy wstępne.

3.1. Przedmiot wniosku.

Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od

wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd nie ma natomiast wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wymagania „zamieszkiwania” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uznając przy tym, że wymaganie to zostało spełnione przez wnioskodawczynię.

Podkreślić należy, że powyższy przepis w omawianym zakresie był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, który w wyroku z 20 września 2011 r., sygn. akt I UK 59/11 (OSNP nr 19-20/2012, poz. 247) stwierdził między innymi, że „Przewidziane w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.) wymaganie przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunek nabycia prawa do renty i jego realizacji, nie narusza art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.), gdyż jest dozwolone na podstawie art. 10a i załącznika IIa pkt 5 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. UE Polskie wydanie specjalne Tom 01, Rozdział 05, s. 35 ze zm.)”. Sąd Najwyższy dostrzegł ponadto podniesione przez Sąd Apelacyjny wątpliwości związane z uzależnieniem uprawnień do wypłaty świadczenia rentowego od przebywania na terytorium Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej. W tym zakresie stwierdził, że „z uwagi na zgodność takiego unormowania z przepisami prawa unijnego kwestia ta może być jedynie przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równego traktowania, w zakresie w jakim różnicuje sytuację prawną uprawnionych pobierających rentę socjalną i kształtujących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia podejmują naukę za granicą. Jednakże ze względu na związanie podstawami skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy nie mógł w niniejszej sprawie rozważyć problemu ewentualnej sprzeczności art. 2 pkt 1 ustawy z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny nie będąc związany powyższą wykładnią kwestionowanego przepisu oraz stwierdzeniem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, uwzględnia jednak tę wykładnię w ocenie konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że ustawowy warunek przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej i jej wypłaty, dotyczy zarówno konstytucyjnie chronionych praw wnioskodawczyni, takich jak prawo do zabezpieczenia społecznego, jak i gwarantowanych prawem Unii Europejskiej praw podstawowych, w tym prawa wnioskodawczyni, jako obywatelki Unii Europejskiej, do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich Unii (art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; art. 45 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

3.2. Art. 67 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

Wątpliwości sądu pytającego dotyczą zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej (w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Niewątpliwie zasadnicza, w kontekście rozpoznawanej sprawy, jest kwestia zgodności tego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Rozstrzygnięcie o zgodności lub niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji wymaga jednak uprzedniej rekonstrukcji treści, celu i znaczenia art. 67 Konstytucji w orzecnictwie

Trybunału Konstytucyjnego oraz ustalenia, czy prawo do renty socjalnej jest prawem do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu tego przepisu Konstytucji.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie, wielokrotnie wyrażał pogląd, że realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego następuje przez ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Natomiast określenie form zabezpieczenia społecznego Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Z kolei według wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82) pojęcie zabezpieczenia społecznego – w świetle poglądów doktryny – nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne (T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 13 i nast.). Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania; nie zauważono natomiast w art. 67 Konstytucji zróżnicowania podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003). Trybunał Konstytucyjny podzielił wyrażone w doktrynie przekonanie, że „Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (K. Kolański, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134), realizowane jest ono przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną (zob. sygn. SK 30/03).”

Ponadto, stanowisko Trybunału, iż pojęcie „zabezpieczenie społeczne”, nie jest tożsame z pomocą społeczną, lecz obejmuje swym zakresem także ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne, dotyczy całego art. 67 Konstytucji, a zatem także jego ustępu drugiego (zob. np. wyrok z 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115).

Ponieważ jednak sąd pytający jako wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu o rencie socjalnej wskazał art. 67 ust. 1 Konstytucji, to w okolicznościach niniejszej sprawy konieczna była wypowiedź Trybunału, czy prawo do renty socjalnej, którego dotyczy kwestionowany przepis, jest objęte ochroną przewidzianą w ust. 1 czy ust. 2 art. 67 Konstytucji. Nie jest także bez znaczenia, czy renta socjalna mieści się w zakresie pomocy społecznej, czy w zakresie ubezpieczenia społecznego, jeśli się zważy na charakter, funkcje i znaczenie różnego typu ryzyka socjalnego zgodnie z ust. 1 (choroba, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego), które ściślej są powiązane z ubezpieczeniem społecznym niż z pomocą społeczną, i ust. 2 (pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i brak środków utrzymania), które z kolei wiąże się silniej z pomocą społeczną niż ubezpieczeniem społecznym.

Obszernie odnośnie do relacji między ubezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31). Według Trybunału ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna to elementy systemu zabezpieczenia społecznego, ale pomiędzy pomocą społeczną a ubezpieczeniem społecznym jest zdecydowanie więcej różnic niż podobieństw. Przede wszystkim inny jest zakres podmiotowy i przedmiotowy każdej z dziedzin. Pomoc społeczna może być udzielana jednostce i rodzinie, natomiast ubezpieczenia bezpośrednio obejmują jednostkę, a przyznane świadczenie jedynie pośrednio może oddziaływać na sytuację rodziny. Pomoc społeczna obejmuje co do zasady całą ludność, ubezpieczenia zaś ubezpieczonych (członków ich rodzin). Ubezpieczenia społeczne ściśle związane są z pracą zarobkową – mają one zapewnić dochód w sytuacji niezdolności do wykonywania pracy i osiągania zarobków. Pomoc społeczna natomiast ingeruje wszędzie tam, gdzie zagrożony jest byt jednostki. Odmienne przedstawia się także pojęcie ryzyka socjalnego, gdyż ryzyko to w pomocy społecznej jest zdecydowanie większe. Wiele różnic dotyczy także samych świadczeń. Jest to między innymi bezekwiwalentność pomocy społecznej, podczas gdy świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter wzajemny (świadczenie w zamian za składkę). Świadczenia z pomocy społecznej odznaczają się dużą elastycznością, dostosowane są do indywidualnych przypadków. Ubezpieczenia natomiast operują schematami, uwzględniającymi pewne typy sytuacji, bez możliwości różnicowania w zależności od konkretnych potrzeb (por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 29 i nast.). Świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter roszczeniowy, podczas gdy przyznawanie świadczeń z opieki społecznej opiera się w dużej mierze na uznaniowości. W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający (wyrok z 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 297 i n., podobnie wyrok, sygn. SK 15/01). Podobnie, w wyroku z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01), Trybunał uznał, że pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. Polityka udzielania pomocy przez państwo winna brać pod uwagę subsydiarny charakter pomocy w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy. Ilustracją tego aspektu jest, zdaniem Trybunału „nałożenie w art. 1 ust. 3 ustawy na osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej obowiązku współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.”

Według Trybunału Konstytucyjnego, „renta socjalna ma charakter świadczenia szczególnego, którego celem jest zastąpienie dochodu z pracy w sytuacjach, kiedy jego uzyskanie nie jest możliwe w związku z wystąpieniem takich zdarzeń losowych jak choroba, niezdolność do pracy (inwalidztwo), starość, utrata pracy nie z własnej winy i inne. Są to świadczenia w postaci renty, emerytury, zasiłków. Zwykle jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia jest uprzednia własna praca (zatrudnienie) i opłacanie składek, stanowiące tytuł do ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś świadczenia wynikające z realizacji zasady solidaryzmu społecznego, które przysługują niezależnie od uprzedniego zatrudnienia i są finansowane z budżetu (świadczenia pomocy społecznej), mają charakter niejako faworyzujący i przez to obwarowany dodatkowymi obowiązkami ze strony potencjalnego beneficjenta pomocy, co pozwala jej utrzymać charakter świadczenia szczególnego, oderwanego od podstawowej przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego, jaką jest posiadanie odpowiedniego okresu składkowego” (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48).

Renta socjalna, przyznawana na podstawie ustawy o rencie socjalnej, nie jest jednak świadczeniem z pomocy społecznej ani typowym świadczeniem z tytułu ubezpieczenia społecznego. Odrębny od świadczeń z pomocy społecznej charakter prawny

renty socjalnej podkreśla uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rencie socjalnej, w którym stwierdza się między innymi, że: „Projekt ustawy o rencie socjalnej zmienia charakter tego świadczenia ze świadczenia z pomocy społecznej na świadczenie rentowe dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa, z tą tylko różnicą, że będzie ono nadal finansowane z budżetu państwa. Renta socjalna jest świadczeniem innym od pozostałych świadczeń z systemu pomocy społecznej”. Odrębność renty socjalnej od świadczeń z pomocy społecznej, poza wskazanym w uzasadnieniu projektu ustawy sposobie finansowania, podkreśla jeszcze kilka czynników, a mianowicie: 1) uregulowanie renty socjalnej w odrębnej ustawie, 2) niestosowanie do renty socjalnej zasady subsydiarności, która wymaga od osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej uprzedniego czynienia starań o zapewnienie sobie i rodzinie niezbędnych warunków życia, 3) wykonywanie kompetencji w dziedzinie renty socjalnej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, gdy tymczasem zadania i kompetencje w dziedzinie pomocy społecznej są wykonywane przez organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), 4) nieistnienie w dziedzinie renty socjalnej ustawowej współpracy administracji publicznej z organizacjami niepaństwowymi, jak ma to miejsce w dziedzinie pomocy społecznej, 5) o ile system pomocy społecznej „zakłada udzielenie publicznego wsparcia tylko w tych przypadkach, w których nieszczęśliwe zrządzenie losu, nieprzewidywalne zmiany społeczne lub zbieg niepomysłnych przypadków wykraczają poza granice zwykłej ludzkiej nieprzewidywalności” (W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 39), to przyznanie renty socjalnej zależy wyłącznie od spełnienia warunku inwalidztwa w określonym ustawą okresie (przesłanki pozytywne), 6) podobnie, w procedurze przyznawania renty socjalnej nie obowiązuje stosowana w pomocy społecznej zasada adekwatności, „wymagająca, aby rodzaj, forma i rozmiar świadczenia z pomocy społecznej były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielanie pomocy” (W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 40), 7) beneficjent renty socjalnej nie jest ustawowo obowiązany do współdziałania z organem rentowym w takim zakresie, w jakim osoba uprawniona do świadczenia z pomocy społecznej jest obowiązana do współpracy z organem pomocy społecznej w celu doprowadzenia do rozwiązania swojej trudnej sytuacji życiowej.

Powyższe prowadzi do wniosku, że prawo do renty socjalnej jest prawem do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 Konstytucji, które nie jest realizowane w systemie opieki społecznej.

Z kolei odrębność renty socjalnej od świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego akcentuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w utrwalonym orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje, że „regulowane przepisami ustawy o rencie socjalnej świadczenie nie jest świadczeniem z ubezpieczeń rentowych, lecz z zabezpieczenia socjalnego (wyrok SN z 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 279/11). Odrębność ta wynika, zdaniem Sądu Najwyższego z celu tego świadczenia, jakim jest „kompensowanie braku możliwości uzyskania przez wymienione w art. 2 ustawy podmioty (przede wszystkim przez osoby posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkujące i przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) renty z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wobec niemożności spełnienia – poza niezdolnością do pracy – przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia (w zakresie stażu ubezpieczeniowego i momentu powstania niezdolności do pracy ocenianego w relacji do ostatniego zatrudnienia) z uwagi na powstanie owej niezdolności przed wejściem danej osoby na rynek pracy” (wyrok SN z 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 279/11; wyrok SN z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt I UK 264/07, Monitor Prawa Pracy nr 10/2008, s. 548; wyrok SN z 2 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 172/09). Stanowisko to jest akceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09).

Przy definitywnej ocenie charakteru prawnego renty socjalnej, należy mieć także na uwadze, że wskazana wyżej kompensacyjna funkcja renty socjalnej wprowadziła zdeterminowała sposób ukształtowania przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej warunków przyznania tego świadczenia, to jednak ukształtowała te warunki w sposób bardziej zbliżony do warunków nabywania świadczeń z ubezpieczenia społecznego niż nabywania świadczeń z pomocy społecznej. Powyższy przepis statuuje bowiem dwa kryteria nabycia przez osobę pełnoletnią prawa do renty socjalnej, a mianowicie całkowitą niezdolność do pracy oraz zaistnienie tejże niezdolności z powodu naruszenia sprawności organizmu powstałego przed ukończeniem przez wnioskodawcę 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej przed ukończeniem 25 roku życia, albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Samo pojęcie niezdolności do pracy i jej rodzaje (wraz z przesłankami orzekania o niej), na co wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, zdefiniowane zostały w art. 12 oraz art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), do którego odsyła art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej. W myśl powołanych przepisów niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania tej zdolności po przekwalifikowaniu, przy czym niezdolność jest całkowita, gdy oznacza utratę możliwości wykonywania jakiegokolwiek pracy, tj. w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowisku pracy odpowiednio przystosowanym do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu (wyrok SN z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 134/00, OSNAPiUS nr 15/2002, poz. 359) i częściowa, gdy ogranicza się do utraty w znacznym stopniu zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Ustawodawca odróżnia zatem dwa aspekty niezdolności do pracy, tj. ekonomiczny (obiektywne pozbawienie danej osoby możliwości zarobkowania w drodze wykonywania jakiegokolwiek pracy lub pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji) oraz biologiczny (stan organizmu dotkniętego schorzeniem naruszającym jego sprawność). Dopiero koniunkcja tych dwóch elementów pozwala na uznanie danej osoby za niezdolną do pracy. W konsekwencji nie oznacza niezdolności do pracy niemożność wykonywania zatrudnienia spowodowana innymi przyczynami niż naruszenie sprawności organizmu i odwrotnie – nie jest ową niezdolnością biologiczny stan kalectwa lub choroby nieimplikujący wskazanych wyłączeń lub ograniczeń w świadczeniu pracy (wyroki SN z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 167/03, OSNP nr 18/2004, poz. 320; z 14 czerwca 2005 r., sygn. akt I UK 278/04, Lex nr 375618; z 18 maja 2006 r., sygn. akt II UK 156/05, Lex nr 1001299; z 3 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 54/08, Lex nr 1001284; z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II UK 399/09, Lex nr 611421 i z 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 64/10, Lex nr 653663). Wskazuje to na przynajmniej funkcjonalną więź prawa o rencie socjalnej z prawem ubezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym uwzględnianiu podstawowych różnic między nimi w zakresie przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia (niewymaganie stażu ubezpieczeniowego i momentu powstania niezdolności do pracy ocenianego w relacji do ostatniego zatrudnienia).

Rozstrzygające znaczenie dla objęcia renty socjalnej ochroną przewidzianą w art. 67 ust. 1 Konstytucji ma to, że po pierwsze – przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu (art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej), która jest funkcjonalnym odpowiednikiem „niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo”, o której mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, po drugie – prawo do renty socjalnej nie jest uwarunkowane przesłanką braku innych środków utrzymania (M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, tom XIII, s. 581-582).

W związku z powyższym należało przyjąć, że art. 67 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej.

3.2.1. Problem zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny z dużą powściągliwością wypowiada się na temat stosowania do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 oraz sygn. SK 45/04).

W swoim orzecnictwie Trybunał podkreśla również, że „prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje (...) szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia, na przykład, prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, jak i stosunku służbowego lub samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. „Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb” (zob. m.in. wyrok TK, sygn. SK 45/04). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz osób, które osiągnęły wiek emerytalny. O naruszeniu powołanej normy konstytucyjnej można by mówić np. w razie wydania ustawy wyłączającej prawo do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24; 13 lutego 2007 r., sygn. K. 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10).

Przepis art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim ustanawia warunek przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako przesłankę nabycia prawa do renty socjalnej i zachowania tego prawa, stanowi niewątpliwie ingerencję ustawodawcy w chronione art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego. Zakres i treść tej ingerencji są tym silniejsze, że w przeciwieństwie do tzw. pozytywnych przesłanek, a mianowicie całkowitej niezdolności do pracy oraz zaistnienia tejże niezdolności z powodu naruszenia sprawności organizmu powstałego przed ukończeniem przez wnioskodawcę 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej

przed ukończeniem 25 roku życia albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej, przesłanka przebywania na terytorium RP nie ma mocnego uzasadnienia w celu, treści i funkcji renty socjalnej, tym bardziej, że przebywanie na terytorium RP jest dodatkowym, obok zamieszkiwania na terytorium RP, warunkiem nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, prawo do renty socjalnej przysługuje osobom mającym obywatelstwo polskie zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Spójnik „i” użyty w tym przepisie nakazuje przyjąć, że obie przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej muszą być spełnione kumulatywnie. Sąd pytający uznał, że przesłanka „zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” nie budzi wątpliwości co do jej konstytucyjności, a ponadto, w ocenie sądu, przesłanka ta została przez wnioskodawczynię spełniona. Te ustalenia sądu wiązały Trybunał Konstytucyjny w rozpoznawaniu niniejszego wniosku, jednakże nie stały na przeszkodzie ponownemu rozważeniu charakteru i znaczenia przesłanki „zamieszkiwania” w jej funkcjonalnym i merytorycznym związku z przesłanką „przebywania” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Trybunału, kumulowanie dwóch przesłanek, które muszą być jednocześnie spełnione przez osobę ubiegającą się o prawo do renty socjalnej, a w razie wyłączenia jednej z nich, pozbawiają uprawnioną osobę tego prawa, wymaga jednoznacznej oceny z punktu widzenia zgodności przesłanki przebywania z art. 67 ust. 1 Konstytucji, co jest głównym przedmiotem wątpliwości sądu pytającego.

Należy przede wszystkim podkreślić, że w ustawodawstwie używa się różnorodnych określeń, takich jak „miejsce zamieszkania”, „zamieszkiwanie”, „stałe miejsce zamieszkania” czy „stałe zamieszkiwanie”, które nie mają jednoznacznych konotacji. Powszechnie przyjmuje się na przykład, że „miejsce zamieszkania” jest instytucją prawa cywilnego, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/ 2012, poz. 107). Jednak w przypadku gdy określenie to występuje w przepisach należących do innych gałęzi prawa, na przykład prawa administracyjnego czy prawa ubezpieczeń społecznych, to wówczas powinno być ono interpretowane z uwzględnieniem specyfiki danej gałęzi. Trzeba w związku z tym przypomnieć, że w kwestionowanym przepisie nie posłużono się określeniem „miejsce zamieszkania”, lecz pojęciem „zamieszkiwanie”, które w kontekście normatywnym, w jakim występuje, ma inne znaczenie niż równoznaczne z miejscem zamieszkania w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Na odrębność znaczeniową tych lub zbliżonych pojęć zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 21 sierpnia 1991 r., sygn. W 7/91, OTK w 1991 r. poz. 24, w której stwierdził, że: „Stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiejkolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie. Stałe zamieszkiwanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku”. W uzasadnieniu uchwały rozwinął te tezy, wskazując na brak identyczności zwrotu art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252) „stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej” z pojęciami miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu stałego. Inny jest bowiem cel tych pojęć. W ocenie Trybunału, „w przypadku «stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej» jest nim wskazanie na konieczność stałej więzi z krajem jako podstawową przesłankę posiadania biernego prawa wyborczego przez danego obywatela. W przypadku zaś zwrotu «miejsce zamieszkania» jest nim dążenie do indywidualizacji osoby fizycznej poprzez dokładne ustalenie miejscowości, w której dana osoba fizyczna przebywa, jako przesłanki określonych skutków cywilnoprawnych. Natomiast celem zwrotu «miejsce stałego pobytu» jest administracyjno-prawna regulacja ewidencji

ludności, oparta na obowiązku zameldowania obywatela pod oznaczonym adresem w konkretnej miejscowości. Z kolei stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się nie do przebywania w jednej konkretnej miejscowości (w sensie miejsca zamieszkania), ale do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium”.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że użyte w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej określenie „zamieszkującej (...) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” oznacza, że dana osoba ma prawny obowiązek zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej i spełnienie tego warunku stanowi konieczną przesłankę nabycia prawa do renty socjalnej i konieczną przesłankę zachowania nabytego prawa do tej renty. Nie oznacza to oczywiście, że warunek zamieszkiwania na terytorium RP jest spełniony tylko wówczas, gdy osoba ubiegająca się o prawo do renty socjalnej ma jedno i to samo miejsce zamieszkania na terytorium RP w rozumieniu art. 25 k.c. Zamieszkiwanie na terytorium RP jest spełnione także wtedy, gdy osoba ta ma więcej niż jedno miejsce zamieszkania na tym terytorium lub zmienia dotychczasowe miejsce zamieszkania na inne na terytorium RP. Zamieszkiwanie na terytorium RP odnosi się zatem do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium, czyli posiadania przez osobę ubiegającą się o prawo do renty socjalnej miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c. w miejscowości położonej na terytorium RP. Należy dodać, że ustawa o rencie socjalnej nie wymaga stałego zamieszkiwania na terytorium RP jako przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej.

Celem oceny konstytucyjności drugiej przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej, a mianowicie warunku przebywania na terytorium RP, konieczne jest wyjaśnienie znaczenia określenia „zamieszkiwania na terytorium RP” jako posiadania miejsca zamieszkania – w rozumieniu art. 25 k.c. – na terytorium RP. Za utrwalony należy uznać pogląd, że „miejsce zamieszkania stanowi w pewnym sensie element indywidualizacji człowieka. Zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca. Na prawną konstrukcję zamieszkania składają się dwa elementy: przebywanie w określonej miejscowości oraz zamiar stałego pobytu. O stałości pobytu na określonym terytorium decyduje przede wszystkim takie przebywanie, które ma na celu założenie tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów, chodzi zatem o aktualne centrum życiowej działalności człowieka. Przez pojęcie «zamiar» należy rozumieć w tym kontekście nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby” (postanowienie SN z 15 lipca 1978 r., sygn. akt IV CR 242/78, OSNC nr 6/1976, poz. 6). „Przebywanie to czynnik zewnętrzny (corpus); faktyczny i trwały, ale niekoniecznie ciągły. Cecha trwałości związana jest z zamiarem stałego pobytu, tj. nie tymczasowego, nie okazynego. Decydujące znaczenie ma ustalenie, by przebywanie w danym miejscu nosiło cechy założenia tam ośrodka, centrum osobistych i majątkowych interesów danej osoby” (E. Michniewicz-Broda, komentarz do art. 25 k.c.; [w]: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, pod red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009, s. 314-315). Z kolei zamiar stałego pobytu to „dokonany przez osobę fizyczną wybór miejsca przebywania na stałe. Powzięcie i wyrażenie takiego zamiaru nie jest czynnością prawną, choć zawiera elementy woli. Decyzja osoby fizycznej dotycząca obrania przez nią miejsca zamieszkania uzyskuje doniosłość prawną *ipso facto*, bez zamiaru wywołania skutków prawnych” (tamże, s. 316).

Przesłankami nabycia prawa do renty socjalnej na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej są zamieszkiwanie na terytorium RP oraz przebywanie na terytorium RP. Przebywanie polega na faktycznym pozostawaniu w oznaczonym miejscu, pod oznaczonym adresem lub w oznaczonej miejscowości (W. Maciejko, *ibidem*, s. 56).

Przebywanie jest zatem pewnym stanem faktycznym. Przebywanie na terytorium RP to rzeczywiste, faktyczne przebywanie danej osoby na tym terytorium. Ponieważ przebywanie na terytorium RP stanowi odrębny od zamieszkiwania na terytorium RP warunek nabycia prawa do renty socjalnej, to przebywania, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, nie można utożsamiać z przebywaniem w rozumieniu art. 25 k.c., a to znaczy, że takie przebywanie nie jest oceniane w połączeniu z zamiarem uczynienia z miejsca, w którym się przebywa, ośrodka interesów osobistych i majątkowych danej osoby. Osoba ubiegająca się o przyznanie jej prawa do renty socjalnej musi zatem nie tylko zamieszkiwać na terytorium RP, czyli posiadać na tym terytorium miejsce lub miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., ale musi także faktycznie przebywać na terytorium RP w miejscu zamieszkania lub poza nim.

Problemem konstytucyjnym było zatem zagadnienie prawne, czy uzależnienie nabycia lub zachowania prawa do renty socjalnej od dodatkowego, poza warunkiem zamieszkiwania na terytorium RP, warunku przebywania na tym terytorium stanowi konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci prawa do renty socjalnej.

Prawo do renty socjalnej jest normatywnym przejawem zasady solidaryzmu społecznego, która ma zastosowanie do systemu publicznej pomocy społecznej, jak i do systemu ubezpieczeń społecznych. Zasada solidaryzmu społecznego, zwana też zasadą solidarności społecznej, na której opiera się także konstrukcja techniki ubezpieczeniowej, wyraża się przede wszystkim „w uniezależnieniu wysokości składki od indywidualnego ryzyka poszczególnych ubezpieczonych oraz zerwaniu ekwiwalentności opłacanej składki i otrzymanego świadczenia, możliwa jest tylko w odniesieniu do niezbyt licznej i zwartej, jednorodnej grupy, zagrożonej w podobnym stopniu podobnym ryzykiem i w podobnym stopniu wymagającej ochrony” (D.E. Lach, *Zasada powszechności ubezpieczenia zdrowotnego a założenia aksjologiczne ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” nr 7/2006, s. 52). W orzecznictwie Trybunału przyjmowano, że świadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego. Oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego. Zasada solidaryzmu społecznego i potrzeba zapewnienia wspomnianego minimum wysokości świadczenia implikuje przesunięcie części środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku tych ubezpieczonych, których udział w jego tworzeniu był niewielki lub krótkotrwały. Formuła wymiaru świadczeń skonstruowana jest zatem w oparciu o dwa elementy: kwotę stałą (element socjalny) i kwotę indywidualną (stażową) (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/ 2008, poz. 156). Trybunał w swoim orzecznictwie zaznaczał kilkakrotnie, że w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny (por. wyroki z: 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 oraz 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06). Zasada wzajemności składki i świadczenia w obowiązującym systemie emerytalnym i rentowym nie jest bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. „składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych” (por. sygn. SK 15/06, cz. III pkt 3.4.) Absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale

również z zasady solidarności międzypokoleniowej (por. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 102) czy szerzej: solidaryzmu społecznego (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 i 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294) oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki nie zawsze więc oznacza niekonstytucyjność konkretnej regulacji (por. wyroki o sygn. K 37/98 i SK 15/06, cz. III pkt 3.4.).

Prawo do renty socjalnej jest świadczeniem, przy którego wymiarze nie stosuje się zasady ekwiwalentności, ponieważ, co oczywiste, świadczenie to nie przysługuje w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, lecz jest w całości pokrywane z budżetu państwa. W systemie renty socjalnej w ogóle nie występuje nawet ograniczona wzajemność składki i świadczenia, typowa dla systemu ubezpieczeń społecznych. Powstaje zatem pytanie, czy oparcie systemu renty socjalnej na pełniejszej niż ma to miejsce w systemie ubezpieczeń emerytalnych i rentowych zasadzie solidaryzmu społecznego usprawiedliwia istnienie kumulatywnych przesłanek nabycia prawa do renty socjalnej, jakimi są zamieszkiwanie na terytorium RP i przebywanie na terytorium RP w znaczeniach wyżej określonych, a w szczególności, czy za takim ograniczeniem kręgu uprawnionych do renty socjalnej przemawia finansowanie tych świadczeń wyłącznie z budżetu państwa oraz konieczność wykazania więzi beneficjentów świadczenia w formie renty socjalnej ze społeczeństwem lub finansujących te świadczenia państwem.

W tym względzie należy zauważyć, że przewidziane kwestionowanym przepisem ograniczenia nabycia prawa do renty socjalnej do osób mających obywatelstwo polskie, zamieszkujących i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikają, jak należy przypuszczać, z intencji ustawodawcy ograniczenia obowiązku solidaryzmu społecznego w odniesieniu do osób pełnoletnich całkowicie niezdolnych do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało w okresach przewidzianych w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, tylko do tych osób, które łączy dostatecznie silna i trwała więź ze społeczeństwem i państwem polskim. Wymaganie „zamieszkiwania i przebywania na terytorium RP” ma zatem stanowić przejaw wymaganego przez ustawodawcę stopnia integracji tych osób ze społeczeństwem polskim (por. *mutatis mutandis* wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie).

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zasada solidaryzmu społecznego nie wymaga, aby osoba ubiegająca się o prawo do renty socjalnej, była zintegrowana ze społeczeństwem polskim do tego stopnia. Wedle ustawy o rencie socjalnej i praktyce jej stosowania na więź tę składają się, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, trzy elementy, które muszą wystąpić łącznie, a mianowicie: a) obywatelstwo polskie osoby ubiegającej się o prawo do renty socjalnej, b) zamieszkiwanie przez tę osobę na terytorium RP, c) przebywanie przez nią na terytorium RP. Obywatelstwo polskie *ex definitione* stanowi węzeł prawny łączący jednostkę z państwem polskim. Wedle wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/ 2012, poz. 5) „obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z pewnym państwem, na przynależności jednostki do tego państwa, a jego istota wyraża się w całokształcie wzajemnych praw i powinności jednostki oraz państwa, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne”. Można zatem przyjąć, że obywatelstwo polskie stanowi podstawowy, konstytucyjny status prawny jednostki i wyznacza zasadniczy element więzi osoby posiadającej takie obywatelstwo z państwem polskim. Trybunał uznaje przy tym, że posiadanie obywatelstwa polskiego nie musi być uznane za wystarczające dla stwierdzenia istnienia takiej więzi,

zwłaszcza gdy chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego w formie renty socjalnej. Cel, funkcje i struktura tego prawa uzasadniają bowiem przekonanie, że ustanowienie ustawą warunku przyznania prawa do renty socjalnej w postaci przesłanki zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej *prima facie* może nie naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że przesłanka ta jest wymagana także w stosunku do osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Zagadnienie to nie jest jednak przedmiotem oceny i rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej. Trybunał zwraca wszakże uwagę, że art. 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie przesłanki stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w części odsyłającej do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 65 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57). Należy jednak mieć ponadto na uwadze, że w sprawie tej chodziło o warunek „stałego” miejsca zamieszkania, a nadto o prawo do emerytury, które to prawo różni się w wielu zasadniczych aspektach od prawa do renty socjalnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, warunek zamieszkiwania na terytorium RP względem obywateli polskich ubiegających się o prawo do renty socjalnej stanowi przejaw wystarczającego stopnia integracji z państwem i społeczeństwem polskim, zwłaszcza gdy się zważy, że z istoty miejsca zamieszkania na terytorium RP wynika niezbicie przebywanie w miejscowości położonej na terytorium RP z zamiarem uczynienia jej centrum swoich życiowych interesów. Obarczanie osób – obywateli polskich zamieszkujących na terytorium RP dodatkowym obowiązkiem faktycznego przebywania na terytorium RP jest zatem nadmierne i nieproporcjonalne ze względu na zasadę solidaryzmu społecznego, której czyni zadość w stopniu wystarczającym warunek zamieszkiwania na terytorium RP.

Przebywanie na terytorium RP jako przesłanka nabycia prawa do zabezpieczenia społecznego bywa uzasadniane umożliwieniem organom zabezpieczenia społecznego bezpośredniego badania sytuacji bytowej osoby ubiegającej się o to prawo, na przykład w formie pomocy społecznej (W. Maciejko, *ibidem*, s. 56). Wymaganie to ma zatem ułatwić tym organom badanie, czy beneficjent pomocy społecznej w dalszym ciągu spełnia warunki jej przyznania. W odniesieniu do renty socjalnej wymaganie to miałoby umożliwić organom rentowym weryfikację, czy osoba uprawniona do tej renty nadal jest całkowicie niezdolna do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu. Trybunał Konstytucyjny jest jednak zdania, że cel ten w wystarczającym stopniu spełnia wymaganie zamieszkiwania na terytorium RP.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis godzi w cel prawa do renty socjalnej w zakresie, w jakim wymaga zwłaszcza od osoby, której przyznano prawo do renty socjalnej, wymagania w istocie nieprzerwanego przebywania na terytorium RP, pod rygorem utraty tego prawa w razie nawet czasowego przebywania poza tym terytorium ze względu na podjęcie na przykład nauki w zagranicznej placówce dydaktyczno-naukowej, jak miało to miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy. Należy bowiem odróżnić przesłanki nabycia i zachowania prawa do renty, które są usprawiedliwione istotą prawa do renty socjalnej, a mianowicie określone wyżej przesłanki pozytywne, od przesłanek niezwiązanych bezpośrednio z istotą tego prawa, a mianowicie zamieszkiwania i przebywania na terytorium RP. Nie ma bowiem wątpliwości, że do istoty prawa do renty socjalnej należy to, że osoba, która przed wejściem na rynek pracy stała się niezdolna do pracy wskutek niesprawności organizmu, powinna otrzymać od państwa prawo do tego świadczenia. Natomiast wskazane przesłanki zamieszkania i przebywania, jako niezwiązane bezpośrednio z istotą prawa do renty socjalnej, mają w istocie z tego punktu widzenia charakter przesłanek przypadkowych i niekoniecznych, które mają znaczenie jedynie instrumentalne w tym sensie, że ułatwiają organom rentowym ocenę

spełnienia przesłanek merytorycznych przez uprawnionego z renty socjalnej. Należy podkreślić, że anachronizm przesłanki przebywania na terytorium RP jako warunku zachowania prawa do renty socjalnej jest tym jaskrawszy, że jego spełnienie uniemożliwia osobom pobierającym to świadczenie korzystania z gwarantowanego prawem unijnym przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej. Nawet jeżeli uznać, jak uczynił to Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku, że renta socjalna nie jest świadczeniem objętym zakresem stosowania rozporządzenia UE, to nie wynika z tego stwierdzenia w sposób konieczny konkluzja, że kwestionowany przez sąd pytający warunek zamieszkiwania na terytorium RP jest poza tym całkowicie irrelevantny z perspektywy prawa unijnego, w tym prawa przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim UE, na przykład w celu pobierania tam nauki. Nawet zatem uznając margines swobody ustawodawcy w kształtowaniu przesłanek nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej jako jednej z form prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że warunek przebywania na terytorium RP przez cały okres pobierania renty socjalnej jest całkowicie nieracjonalny, godzący w cel, ze względu na który prawo to zostało przyznane, i absolutnie oderwany od istoty prawa do renty socjalnej. W rezultacie należało stwierdzić, że kwestionowany przepis narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.2.2. Problem zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Kształtując zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawodawca związany jest wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego (por. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: „czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 199, por. też orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 i z 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55 oraz wyroki z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28, 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17).

Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Tym samym „różnicowanie sytuacji

prawnej 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 podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (zob. orzeczenie TK sygn. K 10/96, por. też wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 70 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244). W wyroku z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 31), Trybunał wskazał, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki: po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione (muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma); po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Odnosząc te ustalenia do niniejszej sprawy, należy przyjąć, że sytuacja prawna grupy osób pobierających rentę socjalną jest podobna do sytuacji prawnej grupy osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy na podstawie ustawy o rentach i emeryturach z FUS. Zasadniczą cechą wspólną obu tych grup jest to, że są to osoby niezdolne do pracy i nabywające z tego tytułu prawo do świadczenia rentowego, ustalanego przez organ rentowy z uwzględnieniem wspólnych dla obu tych grup zasad stwierdzania niezdolności do pracy; różnice w sposobie finansowania tych świadczeń (finansowanie renty socjalnej w całości z budżetu państwa – zasada ekwiwalencji – w odniesieniu do renty z tytułu niezdolności do pracy) nie uchylają doniosłości tej podstawowej cechy wspólnej dla obu porównywanych grup beneficjentów prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Nie jest natomiast prawidłowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyodrębnianie w klasie osób pobierających rentę socjalną węższych podmiotowo grup porównawczych, jak na przykład obywateli polskich przebywających za granicą i obywateli polskich przebywających na terytorium RP, ponieważ grupy te są konstruowane nie wedle cech wspólnych, lecz ze względu na niespełnianie lub spełnianie ustawowych przesłanek nabycia i realizowania świadczeń z renty socjalnej.

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim ustanawia przesłankę przebywania na terytorium RP, jako warunku nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej, stanowi, w ocenie Trybunału, niedozwolone kryterium różnicujące w obrębie wyróżnionej wyżej klasy obywateli polskich niezdolnych do pracy, uprawnionych do świadczeń rentowych, ponieważ przesłanka zamieszkiwania na terytorium RP nie dotyczy obywateli polskich ubiegających się o rentę z tytułu niezdolności do pracy. O ile zatem osoba pobierająca rentę z FUS w razie przebywania za granicą, ze względu na przykład na podjęcie tam studiów, nie traci prawa do świadczenia ani nie zawiesza się jej wypłaty tego świadczenia, o tyle osoba, która jak strona w postępowaniu przed sądem pytającym, pobiera rentę socjalną, traci prawo do renty socjalnej i jest obowiązana do zwrotu renty za okres przebywania za granicą dla celów studiów. Przepis art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej przez ustanowienie przesłanki przebywania na terytorium RP jako warunku nabycia prawa do renty wprowadza zatem nierówne traktowanie osób uprawnionych do renty socjalnej i osób pobierających rentę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych może nie naruszać art. 32 ust. 1 Konstytucji, jeżeli jest usprawiedliwione ze względu na cel, któremu ma służyć, wagę interesów i zasady konstytucyjne, Trybunał zbadał, czy istnieją konstytucyjne powody uznania, że przesłanka przebywania na terytorium RP nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału kryterium przebywania na terytorium RP jako warunek nabycia prawa do renty socjalnej, a tym bardziej jako warunek realizowania przyznanego prawa do renty socjalnej, jest dowolny, bowiem nieuzasadniony ze względu na cel przepisu, czyli objęcie ochroną z tytułu ryzyka socjalnego, jakim jest niezdolność do pracy osób, które nie zdążyły wejść na rynek pracy, a tym samym nie mogły wypracować składek na ubezpieczenie społeczne. Przesłanka ta jest stanowczo nieracjonalna, gdyż ma służyć wyłącznie jako narzędzie kontroli przez organy rentowe, czy osoba korzystająca z prawa do renty socjalnej nadal spełnia warunki wymagane do jej przyznania. Nieracjonalność ta jest szczególnie wyrazista, gdy się zważy, że narzędziem tym w wystarczającym stopniu może być warunek zamieszkiwania na terytorium RP. Przesłanka przebywania na terytorium RP nie jest zatem konieczna w demokratycznym państwie prawnym, które może wystarczająco efektywnie kontrolować spełnianie przez osobę uprawnioną do renty socjalnej warunków jej zachowania poprzez wymaganie „zamieszkiwania” na terytorium RP.

Waga zapewnienia efektywnej kontroli przez organy rentowe spełniania przez osobę uprawnioną warunków do nabycia prawa do renty nie pozostaje w żadnym racjonalnym stosunku do wagi naruszanego w ten sposób interesu tych osób, które wskutek przebywania poza terytorium RP, a w rezultacie – utraty prawa do renty socjalnej, tracą nie tylko środki niezbędne do dobrego życia, ale także w obawie przed utratą prawa do renty socjalnej nie mogą w pełni korzystać z praw fundamentalnych, gwarantowanych im prawem Unii Europejskiej, takich jak prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium dowolnego państwa Unii Europejskiej, także w celach edukacyjnych. Za konstytucyjnością powyższego nierównego traktowania w żadnym razie nie mogą przemawiać jakiegokolwiek względy natury budżetowo-finansowej, które – zgodnie ze standardami europejskimi – nie usprawiedliwiają nierównego traktowania. Nie ma przy tym konstytucyjnego znaczenia, czy świadczenia są w części czy też w całości, jak w przypadku renty socjalnej, finansowane z budżetu państwa. Ponad argumentami finansowo-budżetowymi zdecydowanie wyżej należy bowiem w tym wypadku umieścić zasadę solidarności społecznej, która nakazuje możliwie najszerszą ochronę przez państwo osób, które ze względu na niepełnosprawność nie mogą uczestniczyć w rynku pracy, a tym samym ponosić kosztów finansowania tych świadczeń w formie składek na ubezpieczenie społeczne.

Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi

wątpliwości (zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7).

Sprawiedliwość dystrybutywna dotyczy zasad i trybu rozdziału dóbr, korzyści czy przywilejów; oparta jest na kryterium zasługi w sensie proporcjonalnego udziału w tych dobrach korzyściach i przywilejach w odniesieniu do konkretnych zasług czy zasługi. Przyznawanie i obliczanie wysokości renty socjalnej nie następuje jednak z uwzględnieniem kryterium zasługi jak w przypadku prawa do renty z ubezpieczenia społecznego, gdzie uwzględnia się zasługę w postaci stażu ubezpieczeniowego, ponieważ chodzi w tym wypadku o osoby, które z przyczyn od nich niezależnych (wiek i niezdolność do pracy) nie znalazły się na rynku pracy i nie wypracowały „zasługi” w postaci stażu pracy. Sprawiedliwość dystrybutywna doznaje tu pewnych korekt, które uzasadniają wyróżnienie sprawiedliwości wyrównawczej. Przyznanie renty socjalnej osobom niezdolnym do pracy w okresach wskazanych w art. 4 ustawy o rencie socjalnej nie uwzględnia bowiem kryterium zasługi, lecz jest uzasadnione, po pierwsze – godnością człowieka, niezależnie od jego zasług, po drugie – wyrównaniem szans osiągania zasług, które w tym wypadku są nierówne ze względu na niezdolność do pracy, zwłaszcza gdy renta socjalna ma charakter okresowy.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że formalna zasada równości jako równe traktowanie równych i nierówne traktowanie nierównych sama przez się nie zapewnia sprawiedliwego traktowania. Konieczne jest bowiem uwzględnienie przesłanek materialnych, które zapewniają równy udział jednostek w dostępie do dóbr, korzyści czy instytucji, szerzej - równy z innymi udział w życiu społecznym. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości w tym wypadku nie usprawiedliwia nierównego traktowania lub odstępstwa od zasady równości, lecz przeciwnie – stanowi warunek równego traktowania w sensie materialnym. Konstytucja zakłada bowiem równą autonomię jednostki i jej równą wartość moralną z wartością moralną innych ludzi. Sprawiedliwość społeczna zakładająca równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, w tym w dostępie do dóbr, może być realizowana, gdy usunięte zostaną przeszkody uniemożliwiające lub utrudniające równy dostęp do dóbr, jakimi są po pierwsze – brak uznania jednostek lub grup, manifestujący się w utrwalonych stereotypach i praktykach dyskryminacyjnych, jak na przykład dyskryminacja osób niepełnosprawnych, po drugie – brak odpowiednich środków uniemożliwiający jednostce lub grupie równe uczestnictwo w życiu społecznym. Trybunał podkreśla, że przeszkody te niekiedy kumulują się, co sprawia, że pozbawienie osoby niepełnosprawnej prawa do renty, czyli pozbawienie jej dostępu do dobra jednego rodzaju (świadczenia), ogranicza jej możliwości dostępu do dóbr innego rodzaju (wykształcenie), a w rezultacie skutkuje brakiem społecznego czy instytucjonalnego uznania godności tej osoby.

Warunek przebywania na terytorium RP jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, bo wyklucza osoby uprawnione do renty socjalnej z procesu sprawiedliwej dystrybucji świadczeń socjalnych z budżetu państwa wyłącznie na podstawie niemerytorycznego, arbitralnego i współcześnie anachronicznego kryterium. Pozbawienie prawa do renty socjalnej tylko ze względu na to, że osoba uprawniona do renty przebywa poza terytorium RP, uderza bezpośrednio w godność tej osoby i pozbawia ją środków niezbędnych do godziwego i dobrego życia, w tym podjęcia i ukończenia studiów zagranicznych. Kryterium to i praktyka jego bezwzględnego zastosowania musi być oceniona jako naruszająca elementarne wymagania sprawiedliwości społecznej, a tym samym jako oczywiste naruszenie art. 2 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.