

Warszawa, dn. 29. 05. 2002 r.

## **Opinia prawna**

### **W sprawie skargi konstytucyjnej p. E. L. – sygn. Akt SK.13\02.**

W skardze konstytucyjnej z dnia 3. 12. 2001 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17. 12. 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) oraz § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1. 04. 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. Nr 11, poz. 63 ze zm.) z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarżący w uzasadnieniu skargi podniósł, iż ustawa o emeryturach i rentach z FUS powinna wyczerpująco regulować kwestie związane z wysokością świadczeń, a nie jak to wynika z art. 22 ust. 2, delegować unormowanie powyższego na rzecz Rady Ministrów przez co narusza art. 67 ust. 1 konstytucji. Ponadto zdaniem skarżącego § 10 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent zrównując podstawę wymiaru świadczeń osób zatrudnionych za granicą, a więc w oderwaniu od rodziny i miejsca zamieszkania, czyni równym to co nierówne a zatem narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Równość wobec prawa polega bowiem nie tylko na tym, aby w sytuacjach podmiotów cechujących się tą samą cechą traktować je równo, ale także na tym, by podmioty różniące się istotnie nie traktować równo. Tego, zdaniem skarżącego, domaga się poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 konstytucji.

Wezwany zarządzeniem sędziego do uzupełnienia braków skargi konstytucyjnej skarżący ponownie powtórzył argumenty ze skargi z dnia 3. 12. 2001 r.

Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Decyzją z dn. 6. 01. 2000 r. ZUS Oddział w Krakowie przyznał p. E. L. emeryturę, ustalając wskaźnik wysokości podstawy wymiaru na 119, 71 %. W odwołaniu od tej decyzji p. E. L. zarzucił, iż ustalony wskaźnik podstawy wymiaru obliczony został w oparciu o średnie

wynagrodzenie osiągnęte w kraju przez pracownika zakładu, w którym zatrudniony był wnioskodawca podczas gdy rzeczywiste zarobki p. E. L. były wyższe, bowiem pracował za granicą, gdzie skierowany był przez zakład pracy.

Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił odwołanie. Sąd ustalił, że wnioskodawca od 18. 10. 1990r. pobierał rentę inwalidzką i od tej pory nie pozostaje w zatrudnieniu. W dniu 25. 11. 1999 r. złożył wniosek o emeryturę, które to świadczenie zostało mu przyznane 5. 01. 2000 r. zgodnie z art. 21ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto zaświadczenie złożone do celów rentowych bowiem wnioskodawca nie przedłożył nowych zaświadczeń o zarobkach. Zdaniem Sądu kwestia oceny dokumentacji będącej podstawą ustalenia podstawy wymiaru renty wnioskodawcy jako pracownika zatrudnionego za granicą przed 1 stycznia 1991 r. została rozstrzygnięta prawomocnym wyrokiem z 3. 11. 1994 r.

Od powyższego orzeczenia wnioskodawca złożył apelację, którą Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia. 17. 09. 2001 oddalił. Sąd Apelacyjny za podstawę swoich rozważań przyjął art. 21. ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS . Zdaniem Sądu organ rentowy prawidłowo ustalił podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

W świetle art. 79 Konstytucji RP przedmiotem kontroli skarżący może uczynić jedynie ten przepis, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o jego konstytucyjnych wolnościach, prawach czy obowiązkach. O tym, że kwestionowany przez skarżącego przepis był podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnym postępowaniu poprzedzającym skargę konstytucyjną, można generalnie mówić, gdy owo rozstrzygnięcie - przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. Nie ma decydującego znaczenia, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, czy organ prowadzący zakończoną sprawę powołał kwestionowany przez skarżącego przepis *explicite*, czy też przepis ów był entymematycznym składnikiem procesu stosowania prawa w tej sprawie.

Decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz orzeczenia Sądu Okręgowego i Sądu Apelacyjnego dotyczyły podstawy ustalenia wysokości emerytury i jak wynika z przedstawionych dokumentów wydane zostały z

uwzględnieniem art. 21 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto, w oparciu o powyższy przepis, zaświadczenie o zarobkach złożone dla celów rentowych.

Skarżący domagał się natomiast przyjęcia do ustalenia podstawy wymiaru emerytury jego faktycznych zarobków uzyskanych w okresie kiedy zatrudniony był za granicą.

Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku oddalającego odwołanie od decyzji ZUS o wysokości emerytury pojawił się par. 10 rozporządzenia, jednak wydaje się iż uwaga ta ma charakter dodatkowego wyjaśnienia sytuacji prawnej wnioskodawcy, nie jest natomiast istotna dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przypomnę również, że art. 22 ust. 2 stanowi jedynie delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty uwzględniające w szczególności przypadki, w których podstawę wymiaru emerytury lub renty dla pracowników zatrudnionych za granicą ustala się na podstawie wynagrodzenia przysługującego pracownikom zatrudnionym w tym okresie w kraju w tym samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, albo na podstawie kwot ryczałtowych. Na podstawie powyższej delegacji nie zostało wydane jeszcze żadne rozporządzenie.

Natomiast § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1. 04. 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1-3 i 5 ustawy z dnia 14. 12. 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), która to ustawa utraciła moc zgodnie z art. 195 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Podstawą dalszego obowiązywania powyższego rozporządzenia jest art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wynika, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy przepisy wykonawcze na podstawie dotychczasowych ustaw o ile nie są sprzeczne z niniejszą ustawą.

Odnosząc się do zarzutu zawartego w skardze konstytucyjnej dotyczącego niezgodności art. 22 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i § 10 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent z art. 67 ust. 1 konstytucji należy stwierdzić że nie wydaje się on zasadny.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji RP 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.”*

Skarżący nie wskazał na czym polega naruszenie tego przepisu przez art. 22 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz § 10 rozporządzenia Rady Ministrów. W uzasadnieniu skargi skarżący zwraca jedynie uwagę na to, że ustawa powinna wyczerpująco regulować kwestie związane z wysokością świadczeń, a nie jak to uczyniła w art. 22 ust. 2 delegować na rzecz Rady Ministrów.

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Określenie zakresu i form tego zabezpieczenia pozostawia ustawodawcy zwykłemu. Oznacza to, że konkretyzację zakresu i treści praw należących do tej kategorii następować będzie niejednokrotnie poprzez upoważnienia ustawowe. Zarzut niezgodności art. 22 ust. 1 z art. 67 ust. 1 Konstytucji jest więc chybiony.

Skarżący nie wyjaśnił również na czym polega naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji przez § 10 rozporządzenia Rady Ministrów. Regulacje ustawowe dotyczące zabezpieczenia społecznego tylko wówczas mogą być kwestionowane z punktu konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy naruszają ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne np. zasadę równości wyrażoną w art. 32 konstytucji.

Skarżący w uzasadnieniu wskazał właśnie jako podstawę kontroli art. 32 Konstytucji. W jego ocenie § 10 rozporządzenia Rady Ministrów jest niezgodny z zasadą równości ponieważ zrównując podstawę wymiaru świadczeń osób

zatrudnionych za granicą, a więc w oderwaniu od rodziny i miejsca zamieszkania, czyni równym to co nierówne.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej istotnej cechy.

Ocena zasadności przedstawionego zarzutu wymaga ustalenia czy osoby pracujące za granicą powinny być traktowane odmiennie od pracowników świadczących pracę w kraju. Poszukując odpowiedzi na to pytanie należy zwrócić uwagę, że osoby pracujące z a granicą należą do tej samej grupy zawodowej co pracownicy pracujący w kraju. Jediną różnicą jest miejsce pracy – poza terytorium Polski. Pracownik wysłany jest nadal pracownikiem polskiego zakładu pracy tyle tylko, że wykonuje pracę za granicą.

Dla oceny zgodności regulacji emerytalno – rentowych z zasadą równości istotne znaczenie ma zasada wzajemności ubezpieczeń społecznych. Z tego względu należy wziąć pod uwagę również zakres ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych w celu finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. W tym celu należy rozważyć zasady opłacania składek ubezpieczeniowych przez osoby pracujące za granicą.

Zgodnie z ustawą z dn. 25. 11. 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) ubezpieczeniu społecznemu podlegają wszyscy pracownicy. Dotyczy to zatem pracowników zatrudnionych w polskich zakładach pracy w kraju, jak i za granicą. Polski zakład pracy zatrudniający pracowników za granicą zobowiązany jest opłacać składkę na ich ubezpieczenie w wysokości takiej, jak za pracowników zatrudnionych w kraju. Jedyne podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne Polaków zatrudnionych w kraju i za granicą są odmiennie. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 29. 01. 1990 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 330 ze zm.) podstawę wymiaru składek dla obywateli zatrudnionych za granicą stanowiła kwota zadeklarowana przez pracodawcę nie niższa od przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału pracowników zatrudnionych w kraju. A więc nie stanowiło tej podstawy wynagrodzenie walutowe osiągnięte przez pracownika z tytułu zatrudnienia za granicą

przeliczone na złote polskie. Tym samym zrównanie wymiaru świadczeń dla osób zatrudnionych za granicą wydaje się sprawiedliwe i zgodne z zasadą równości.

*Sporządziła: Anna Janicka*