

**Data publikacji: 13-02-2012**



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 10 lutego 2012 r.

**Druk nr 59**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.<sup>1)</sup>) art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. Przy ustalaniu prawa do świadczeń, jeżeli z ich tytułu jest wypłacane świadczenie rentowe z instytucji zagranicznej inne niż renta z ubezpieczenia dodatkowego, nie uwzględnia się:

- 1) okresów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 pkt 1 lit. c oraz w art. 7 pkt 8;
- 2) okresów zatrudnienia wykonywanego na obszarze Państwa Polskiego w czasie, gdy obszar ten nie wchodził w skład Państwa Polskiego, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a;
- 3) okresów pracy przymusowej, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203.

## UZASADNIENIE

### 1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku z dnia 5 lipca 2010 r., wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 31/09, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu 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, ze zm.; dalej jako ustawa 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 zw. z art. 65 tej ustawy.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z 2010 r., Nr 134, poz. 903 (data publikacji wyroku: 23 lipca 2010 r.). Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK Z.U. Nr 6A, poz. 57.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał zakwestionował normę prawną rekonstruowaną na gruncie art. 9 ust.1 oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c w zw. z art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W myśl powołanego art. 9 ust. 1 okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu ich wysokości pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wynika jednak z art. 9 ust. 3, nie dotyczy to okresów, z tytułu których wypłacane jest świadczenie rentowe z instytucji zagranicznej inne niż renta z ubezpieczenia dodatkowego.

Przytoczony przepis odsyła m.in. do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c, stanowiącego, iż za okresy składkowe uważa się również przypadające przed dniem 15 listopada 1991 r. okresy zatrudnienia obywateli polskich, którzy po ukończeniu 15 lat życia wykonywali pracę za granicą na rzecz organizacji międzynarodowych, zagranicznych instytucji czy też zakładów, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej tudzież w których podjęli pracę za zgodą właściwych władz polskich, chyba że przedmiotowa zgoda nie była wymagana (chodzi tu o osoby, które wyjechały za granicę przed dniem 9 maja 1945 r.). Za okresy te musiała być wszakże opłacona składka na ubezpieczenie społeczne bądź musiało istnieć zwolnienie z obowiązku odprowadzania wymienionych składek.

Z kolei art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z FUS określa, komu przysługuje renta rodzinna. Mianowicie: świadczenie takie może być przyznane uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, względnie – osoby która spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Według ust. 2 tego samego art. 65, przy ocenie prawa do renty przyjmuje się, że osoba zmarła była całkowicie niezdolna do pracy.

Wobec powyższego wypada w tym miejscu podnieść, iż podstawowym czynnikiem determinującym nabycie uprawnień emerytalno-rentowych są w świetle ustawy o emeryturach i rentach z FUS odpowiednio długie okresy składowe i nieskładowe. Np. dla ustalenia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy art. 57 ust. 2 tejże ustawy wymaga wykazania się łącznie co najmniej 20-letnim okresem składowym i nieskładowym w przypadku kobiet oraz 25-letnim okresem w przypadku mężczyzn.

W przedstawionym stanie prawnym kryterium domicylu przewidziane w art. 9 ust. 1 (a także w art. 9 ust. 2), mogło zatem skutkować odmową uznania za składowe tych okresów, które zostały wyszczególnione innych przepisach, chociażby właśnie w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a w konsekwencji – do wydania negatywnej decyzji w sprawie renty rodzinnej po osobie, która była zatrudniona za granicą.

2.2. Trybunał Konstytucyjny skonfrontował zaskarżoną normę z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Między zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z tego pierwszego wzorca, a zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1, zachodzi bowiem ścisły związek. Zasady te wzajemnie się uzupełniają w tym znaczeniu, że różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych ma większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, o ile jednocześnie realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej lub przynajmniej służy jej urzeczywistnieniu. Jeżeli zaś odmienne potraktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną nie znajduje żadnego uzasadnienia z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, to różnicowanie takie musi być uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie).

Co więcej: Trybunał zauważył, że w katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się przede wszystkim tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków oraz priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Na treść omawianej zasady 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 sama zasada równości.

Dodatkowo w dziedzinie ubezpieczeń społecznych zasadę sprawiedliwości społecznej należałoby też powiązać z postulatem zachowania słusznych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością składek i czasem ich opłacania a powstaniem prawa do świadczenia oraz jego wysokością.

2.3. Zważywszy to wszystko, a ponadto mając na względzie ugruntowane orzecznictwo odnoszące się do zasady równości i warunków, jakie powinny być spełnione, aby odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych było dopuszczalne, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, iż owa przesłanka z art. 9 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w postaci stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej 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 (...). 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.”

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że ustrojodawca wyraźnie, na poziomie konstytucyjnym, poręczył wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), a także wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 2). Swoboda przemieszczania się pracowników w obrębie Unii Europejskiej jest poza tym jedną z zasad konstrukcyjnych prawa wspólnotowego. Tak więc i w tym aspekcie odwoływanie się do domicylu jako wymogu ograniczającego uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień należy uznać za anachroniczne.

2.4. Wyrok z dnia 5 lipca 2010 r. wywołał skutki prawne z dniem ogłoszenia – Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej normy wskazanej w sentencji wyroku.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

W swej wypowiedzi Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że przesłanka domicylu jest wykorzystywana przez ustawę o emeryturach i rentach z FUS jako przesłanka negatywna, przesądzająca o odmowie przyznania 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 w kwestii zgodności tej przesłanki z *ratio legis* ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 2 Konstytucji), jak również co do wprowadzenia tej przesłanki w obronie innych wartości konstytucyjnych oraz proporcjonalności analizowanego ograniczenia (zwłaszcza w sytuacji, gdy art. 67 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę bądź inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego), wymagają – zdaniem Trybunału – pogłębionej refleksji ustawodawcy zwykłego.

Wobec tego proponuje się, aby nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS polegała na zniesieniu kryterium domicylu tak w odniesieniu do osób powołujących się na zatrudnienie w warunkach określonych w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit c, jak i w przypadku pozostałych sytuacji, do których zastosowanie znajdują przepisy art. 9 ust. 1 i 2. Niewątpliwie bowiem zarzuty zgłoszone pod adresem normy prawnej poddanej kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 31/09 byłyby adekwatne także dla oceny innych norm dekodowanych z tychże przepisów oraz art. 6 ust. 1 pkt 9, art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b i art. 7 pkt 8 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, czyli w istocie przepisów do których odsyła art. 9 ust. 1 i 2.

Propozycja zawarta w projekcie sprowadza się zatem do nadania nowego brzmienia art. 9 zmienianej ustawy. Przepis ten miałby rozstrzygać wyłącznie o tym, że okresów w nim wskazanych nie uwzględnia się przy ustalaniu prawa do świadczeń w wypadku, gdy z ich tytułu wypłacane jest świadczenie rentowe z instytucji zagranicznej inne niż renta z ubezpieczenia dodatkowego. Treść normatywna projektowanego art. 9 będzie więc *de facto* ograniczona do regulacji zawartej w dotychczasowym art. 9 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa może spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa. W opinii rządu do tożsamego projektu, z jakim wystąpił Senat poprzedniej kadencji (druk senacki nr 993, druk sejmowy nr 3900), przywołane zostały szacunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z których wynikało, że uwzględnienie okresu zatrudnienia za granicą, po zaliczeniu którego uprawnieni nabędą prawo do świadczeń emerytalno-rentowych bez konieczności spełnienia warunku stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, spowodowałyby – na każde 100 świadczeń przyznanych w danym roku kalendarzowym – wydatki rządu około 2,2 mln zł (przy czym obliczenia te oparto na stawkach z roku 2010). Niemniej w przedstawionym stanowisku Rady Ministrów pojawiło się też zastrzeżenie, że wyeliminowanie kryterium domicylu nie miałyby

żadnego wpływu na prawa osób zamieszkałych w państwach członkowskich Unii Europejskiej czy też państwach spoza UE, jednak należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tj. Islandii, Norwegii, Lichtensteinu, a ponadto w Szwajcarii i państwach, z którymi Polskę łączą umowy bilateralne o zabezpieczeniu społecznym (USA, Kanada, Korea Południowa, Macedonia, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina). Otóż, w stosunku do tych osób – z racji uchylenia klauzul terytorialnych na mocy rozporządzeń wspólnotowych oraz wspomnianych umów międzynarodowych – stosuje się już obecnie zasadę „zrównania terytoriów”.

## **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....