



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 marca 2022 r.

Pozycja 67

POSTANOWIENIE

z dnia 22 lutego 2022 r.

Sygn. akt Ts 149/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Michał Warciński – sprawozdawca
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 31 grudnia 2020 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.P.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 września 2018 r. (data nadania), J.P. (dalej: skarżący) – reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru – zarzucił niezgodność:

1) art. 24 ust. 6g pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), w zakresie, w jakim określają początek biegu terminu przedawnienia jako zaistnienie jednej z dwóch wymienionych w tym przepisie sytuacji, w oderwaniu od momentu powstania nadpłaty, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 24 ust. 6c i 6f u.s.u.s. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego zaskarżone przepisy u.s.u.s. w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony ingerują w prawo własności ubezpieczonych przez to, że uniemożliwiają im zwrot nienależnie uiszczonych składek na ubezpieczenie społeczne, a także przez to, iż w pierwszej kolejności uprawniają płatników, a nie ubezpieczonych, do ubiegania się o zwrot nadpłaconych składek.

2. Postanowieniem z 31 grudnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

W ocenie Trybunału – w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej – odmowa zwrotu skarżącemu uiszczonych składek na ubezpieczenie społeczne nie wynikała samoistnie z zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów u.s.u.s. (zwłaszcza w zakresie wskazanym przez skarżącego), lecz z obowiązującego w okresie od 1 stycznia 1986 r. do 25 listopada 1990 r. stanu prawnego ukształtowanego uchwałą nr 123 Rady Ministrów z dnia 3 września 1984 r. w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych (M.P. Nr 23, poz. 157, ze zm.; dalej: uchwała z 1984 r.) – po jej nowelizacji uchwałą nr 170 Rady Ministrów z dnia 28 października 1985 r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracowników zagranicznych (M.P. Nr 35, poz. 232; dalej: uchwała z 1985 r.). Tym samym skarżący w sposób nieprawidłowy wskazał przedmiot skargi konstytucyjnej w postaci art. 24 ust. 6c, 6f i 6g u.s.u.s., zamiast § 6 ust. 2 uchwały z 1984 r. (w brzmieniu ustalonym przez § 1 pkt 4 uchwały z 1985 r.). W myśl zaś art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK Trybunał Konstytucyjny jest związany przedmiotem skargi konstytucyjnej i nie może samodzielnie go modyfikować ani rozszerzać.

Ponadto Trybunał uznał zarzuty skargi konstytucyjnej za oczywiście bezzasadne. W niniejszej sprawie nie doszło bowiem do ingerencji w „istotę” prawa skarżącego do zabezpieczenia społecznego, a pośrednio – także w sferę jego praw majątkowych, gdyż skarżący – jak wynika z treści skargi konstytucyjnej oraz ustaleń sądów ubezpieczeń społecznych obu instancji – uzyskał świadczenie emerytalne z niemieckiego systemu zaopatrzenia emerytalnego, ustalone m.in. na podstawie art. 4 Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym, podpisanej w Warszawie dnia 9 października 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 16, poz. 101). Gdyby zaś skarżący zdecydował się na uzyskanie świadczenia emerytalnego wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wówczas składki odprowadzone do polskiego organu rentowego stanowiłyby podstawę ustalenia wysokości należnego mu świadczenia emerytalnego.

Odpis powyższego postanowienia wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 26 stycznia 2021 r.

3. W sporządzonym przez pełnomocnika piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 2 lutego 2021 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 31 grudnia 2020 r. Zarzucił w nim Trybunałowi „naruszenie prawa materialnego, to jest art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji przez ich nieprawidłową interpretację oraz nierozpoznanie istoty sprawy wskazanej w skardze konstytucyjnej, jak również art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji przez jego zastosowanie w sytuacji, gdy istota sporu w zasadzie nie dotyczy omawianej materii”. Skarżący podniósł, że „[w] skardze konstytucyjnej w sposób celowy i zamierzony nie kwestionowano zgodności zaskarżonych przepisów z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji, albowiem skarga ta jedynie pośrednio dotyczy tego przepisu, to jest w tym zakresie, że u jej podstaw zaległ spór z prawa zabezpieczenia społecznego. Problemem konstytucyjnym w tej sprawie jest odpowiedź zaś na pytanie, czy państwo jest konstytucyjnie uprawnione do dokonania *de facto* wyłączenia obywatela pod płaszczykiem pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, które to składki nie były powiązane z żadnym uprawnieniem emerytalno-rentowym”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał,

w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym, badając w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdzono istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu (art. 37 ust. 1 pkt 4 lit. c w związku z art. 61 ust. 7 u.o.t.p.TK).

2. Trybunał stwierdza, że rozpatrywane zażalenie nie podważyło zasadności odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji, aby można było uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (zob. m.in. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 17 grudnia 2013 r., sygn. Ts 100/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 611; 4 marca 2014 r., sygn. Ts 88/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 147; 10 lipca 2014 r., sygn. Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385; 1 października 2014 r., sygn. Ts 193/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 429; 22 października 2014 r., sygn. Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 393; 8 listopada 2016 r., sygn. Ts 294/15, OTK ZU B/2016, poz. 507; 20 listopada 2017 r., sygn. Ts 69/16, OTK ZU B/2018, poz. 89; 21 marca 2018 r., sygn. Ts 64/17, OTK ZU B/2018, poz. 70; 5 kwietnia 2018 r., sygn. Ts 65/17, OTK ZU B/2018, poz. 88 oraz 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 190/17, OTK ZU B/2019, poz. 63, a także postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; zob. również wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90). Z tego wynika, że Trybunał Konstytucyjny – przy ocenie skargi konstytucyjnej (która jest indywidualnym, konkretnym środkiem ochrony praw jednostki) – nie może pomijać żadnej okoliczności stanu faktycznego i prawnego przy badaniu, czy skarżący w sposób prawidłowy wskazał przedmiot kontroli.

Skarżący w skardze konstytucyjnej skupił się na kwestionowaniu konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) w odniesieniu do początku biegu terminu przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie uiszczonych składek na ubezpieczenie społeczne. Wprawdzie taki zarzut procesowy został podniesiony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w odpowiedzi na odwołanie skarżącego od decyzji tego organu z 2 marca 2016 r. (nr [...]), niemniej jednak nie stanowił on podstawy niekorzystnych dla skarżącego orzeczeń sądów ubezpieczeń społecznych obu instancji. Wyrok Sądu Okręgowego w Ł. z 25 kwietnia 2017 r. (sygn. akt [...]) oparty był na następujących przesłankach:

- braku legitymacji skarżącego do żądania zwrotu uiszczonych składek;
- ustaleniu, że w spornym okresie (zgodnie z ówczesnymi regulacjami prawnymi) odprowadzone przez pracodawcę skarżącego składki na ubezpieczenia społeczne były należne;
- okoliczności, że w stanie prawnym obowiązującym przed reformą systemu emerytalno-rentowego (czyli do 31 grudnia 1998 r.) składki na ubezpieczenia społeczne były finansowane i odprowadzane wyłącznie przez pracodawcę (płatnika) bez obniżenia wynagrodzenia pracownikowi i to on – w świetle obowiązujących regulacji u.s.u.s. – może domagać się ich zwrotu od organu rentowego; ubezpieczonemu zwracane są nienależnie odprowadzone składki, ale wyłącznie w części przez niego finansowanej (co ma miejsce dopiero od 1 stycznia 1999 r. – art. 16 ust. 1 u.s.u.s.) i to w przypadku zlikwidowania pracodawcy przy jednoczesnym braku jego następcy prawnego.

Aprobując powyższe, Sąd Apelacyjny w Ł. w wyroku z 24 maja 2018 r. (sygn. akt [...]) stwierdził ponadto, że okoliczność pobierania przez skarżącego emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego Republiki Federalnej Niemiec nie stanowi podstawy do żądania

zwrotu uiszczonych składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce, skoro na ich podstawie nie jest wypłacane świadczenie przez polski organ rentowy. Składki mają bowiem charakter publicznoprawny i stanowią podstawę do nabycia przez ubezpieczonego prawa do polskiego świadczenia emerytalnego, o ile wystąpi z odpowiednim wnioskiem o jego przyznanie. Także Sąd Najwyższy, który rozpatrywał skargę kasacyjną skarżącego, w wyroku z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt [...]) stwierdził, że odprowadzenie w spornym okresie składek miało umocowanie w ówczesnym stanie prawnym.

Reasumując, sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty nie miały oparcia w wydanych wobec skarżącego orzeczeniach sądów ubezpieczeń społecznych obu instancji. Z tego powodu skarga – zamiast pełnić funkcję indywidualnego środka ochrony praw jednostki związanego z konkretnym stanem faktycznym – nabrała charakteru abstrakcyjnego (*actio popularis*), który nie mieści się w regulacji art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny prawidłowo stwierdził w zaskarżonym postanowieniu z 31 grudnia 2020 r., że skarżący niewłaściwie wskazał przedmiot skargi konstytucyjnej w postaci art. 24 ust. 6c, 6f i 6g u.s.u.s., zamiast § 6 ust. 2 uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 3 września 1984 r. w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych (M.P. Nr 23, poz. 157, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 4 uchwały nr 170 Rady Ministrów z dnia 28 października 1985 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad podejmowania pracy przez obywateli polskich za granicą u pracowników zagranicznych (M.P. Nr 35, poz. 232).

4. Należy ponadto zwrócić uwagę, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do emerytury, jak i prawo do renty, nie należą do praw majątkowych i dlatego też art. 64 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli odnośnie do regulacji prawa emerytalno-rentowego (zob. postanowienia TK z: 5 listopada 2012 r. i 13 marca 2013 r., sygn. Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206; 12 czerwca 2013 r., Ts 233/11, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 337 oraz 19 stycznia 2016 r. i 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU B/2016, poz. 331 i 332). Z tego też powodu rozważania Trybunału w punkcie 5 uzasadnienia prawnego zaskarżonego postanowienia w zakresie oceny zasadności skargi konstytucyjnej były w pełni prawidłowe.

W związku z powyższym należało postanowić jak w sentencji.