



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 lipca 2020 r.

Pozycja 29

POSTANOWIENIE z dnia 16 lipca 2020 r. Sygn. akt SK 15/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2020 r., skargi konstytucyjnej Z.B. o zbadanie zgodności:

art. 53 ust. 4 i art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383) z art. 2, art. 7 i art. 67 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarga konstytucyjna Z.B. (dalej: skarżący) z 17 sierpnia 2017 r. została złożona w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Decyzją z 4 września 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy), na podstawie art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), przyznał skarżącemu prawo do emerytury od 1 sierpnia 2008 r. Do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia organ rentowy przyjął przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 125,89%. Do ustalenia wysokości świadczenia organ rentowy uwzględnił staż pracy – 42 lata i 7 miesięcy okresów składkowych oraz 1 rok i 2 miesiące okresów nieskładkowych.

W dniu 17 kwietnia 2014 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie emerytury po emeryturze, wskazując, że po przyznaniu emerytury podlegał ubezpieczeniu przez 30 miesięcy.

Decyzją z 23 kwietnia 2014 r., na podstawie art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przyznano wnioskodawcy emeryturę od 1 kwietnia 2014 r. bez przeliczenia 24% części socjalnej z uwagi na brak przepracowanych 30 miesięcy.

W dniu 3 marca 2016 r. skarżący ponownie złożył wniosek o przyznanie emerytury po emeryturze, wskazując, że po przyznaniu emerytury podlegał ubezpieczeniu przez trzydzieści dziewięć miesięcy. Decyzją z 8 marca 2016 r. organ rentowy odmówił wnioskodawcy prawa do emerytury.

W dniu 8 kwietnia 2016 r. skarżący złożył wniosek o ponowne ustalenie wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. Rozpoznając ten wniosek, organ rentowy, decyzją z 5 maja 2016 r., ustalił od 1 kwietnia 2016 r. wysokość emerytury z zastosowaniem art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Od decyzji ZUS z 8 marca 2016 r., w której organ rentowy odmówił wnioskodawcy prawa do emerytury, skarżący wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w W. Wyrokiem z 30 sierpnia 2016 r., Sąd Okręgowy oddalił odwołanie skarżącego. W uzasadnieniu wyżej powołanego wyroku, Sąd Okręgowy wskazał, że brak było podstaw do ustalenia wnioskodawcy prawa do nowego świadczenia. Dodatkowo od nabycia uprawnień do poprzedniego świadczenia, tj. od 1 kwietnia 2014 r., wnioskodawca nie podlegał przez co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalno-rentowym.

Powyższy wyrok skarżący zaskarżył w drodze apelacji. Sąd Apelacyjny w W., wyrokiem z 23 marca 2017 r., orzekł, że apelacja jest bezzasadna.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji było prawidłowe. Sąd odwoławczy podzielił ustalenia faktyczne i rozważania prawne Sądu Okręgowego. Podniósł, że przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie była wysokość świadczenia emerytalnego oraz możliwość przyznania ubezpieczonemu kolejnej emerytury. Według stanowiska Sądu Apelacyjnego, wnioskodawca na dzień zgłoszenia wniosku o przyznanie emerytury, tj. na dzień 3 marca 2016 r., nie spełniał warunków do przyznania innej emerytury niż ta, którą nabył na podstawie art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a zatem brak było podstaw do przyznania mu kolejnego świadczenia emerytalnego na tej samej podstawie prawnej oraz do zastosowania regulacji z art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

1.1. Skarżący wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 53 ust. 4 i art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 67 Konstytucji.

1.2. Skarżący wskazał, że zaskarżone przepisy, „w takim zakresie w jakim uzależniają prawo skarżącego do zabezpieczenia społecznego w postaci emerytury podwyższonej o jej część socjalną o 24% kwoty bazowej od nieprzerwania 30-miesięcznego okresu uprawniającego do podwyższenia emerytury o w/w część socjalną ani wnioskiem o emeryturę, co uczynił skarżący, ani od nieustania tego ubezpieczenia przez na przykład ustanie stosunku pracy”, pozostają w sprzeczności z prawem skarżącego do zabezpieczenia społecznego, określonym w art. 67 Konstytucji, z zasadą legalizmu sprecyzowaną w art. 7 Konstytucji oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, sformułowaną w art. 2 Konstytucji.

Skarżący podniósł, że przyznanie mu emerytury w wieku powszechnym od 1 kwietnia 2014 r. miało charakter fikcyjny, ponieważ zmianie podstawy przyznania emerytury nie towarzyszyła jej podwyżka (z uwagi na brak 30-miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniu). Skarżący wskazał, że ZUS winien był wydać decyzję odmowną, a nawet umorzyć postępowanie, tak, by umożliwić skarżącemu uzyskanie podwyższonej emerytury w przyszłości (po spełnieniu warunku 30-miesięcznego podlegania ubezpieczeniu). Przyznanie emerytury od 1 kwietnia 2014 r. skarżący uznał za nieuczciwe, sprzeczne z podstawowymi zasadami moralno-etycznymi oraz z zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 8 sierpnia 2018 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 28 sierpnia 2018 r., przedstawił stanowisko, według którego postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Zdaniem Prokuratora, w sprawie wystąpiły trzy, niezależne od siebie, nieusuwalne przeszkody dla możliwości merytorycznego orzekania przez Trybunał. Po pierwsze, skarżący nie wykazał, że interpretacja kwestionowanych przepisów, zastosowana przez ZUS i sądy orzekające w jego sprawie, jest egzemplifikacją jednolitej i powszechnej wykładni przyjętej w praktyce stosowania prawa. Po drugie, skarżący nie zaprezentował wyводу, w jaki sposób konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego zostały naruszone. Po trzecie, w odniesieniu do części skargi obejmującej wzorce z art. 2 i art. 7 Konstytucji, skarżący nie określił, jakie wolności czy prawa, wywiedzione z ogólnych zasad ustrojowych, miałyby stanowić (choćby pomocniczo) punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań.

3.1. W piśmie z 22 października 2018 r. skarżący odniósł się do stanowiska przedstawionego przez Prokuratora Generalnego, wnosząc o jego nieuwzględnienie.

4. Sejm, w piśmie z 25 października 2018 r., wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm zwrócił uwagę na brak precyzyjnego określenia i uzasadnienia stawianych przez skarżącego zarzutów, a także na wątpliwości dotyczące prawidłowości określenia wzorców kontroli. Sejm wskazał, że skarga konstytucyjna ma charakter skargi na stosowanie prawa, której rozpatrzenie pozostaje poza kompetencją Trybunału Konstytucyjnego.

Sejm dokonał również analizy mechanizmu przechodzenia z emerytury na emeryturę i wyraził opinię, że wątpliwości skarżącego zrodziły się z niezrozumienia tegoż mechanizmu.

4.1. W piśmie z 25 stycznia 2019 r. skarżący odniósł się do stanowiska przedstawionego przez Sejm, kwestionując zawartą w nim argumentację.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu na etapie kontroli wstępnej nie wiąże składu orzekającego *in merito* i nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. np. wyroki TK z: 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35 oraz 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43, oraz postanowienia TK z: 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i powołane tam orzecznictwo).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Na gruncie postanowienia z 16 marca 2012 r. o sygn. Ts 307/11 (OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 528), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale musi to być przepis, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny zobowiązany był zbadać, czy w analizowanej sprawie zaskarżone przepisy istotnie stanowiły podstawę wydania ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącego, wskazanych przez niego w skardze konstytucyjnej.

3. Trybunał Konstytucyjny zważył przede wszystkim, że skarżący oparciem konstrukcyjnym skargi – w związku z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji – uczynił wyrok Sądu Apelacyjnego w W. z 23 marca 2017 r., zaś przedmiotem skargi uczynił art. 53 ust. 4 i art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Tymczasem w treści powołanego wyroku, Sąd Apelacyjny stwierdził między innymi, co następuje:

„Emerytura w wieku wcześniejszym i powszechnym to odrębne rodzaje emerytur i tym samym możliwe jest kilkukrotne przechodzenie na emeryturę. Wiąże się to jednak ze spełnieniem warunków przewidzianych dla danego rodzaju świadczenia. Możliwość przyznania emerytury po emeryturze dotyczy każdego przypadku, w którym osoba wcześniej uprawniona do takiego świadczenia spełniła warunki wymagane do ustalenia emerytury na podstawie innego przepisu ustawy emerytalno-rentowej. Tymczasem, w okolicznościach niniejszej sprawy wnioskodawca domagał się przyznania kolejnej emerytury, tożsamej rodzajowo tyle tylko, że w wyższej wysokości. Przeliczenie świadczenia na podstawie art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie może odbywać się «w oderwaniu» od spełnienia przesłanek do nowego rodzaju świadczenia. W przypadku ubezpieczonego dopuszczalne byłoby zastosowanie przepisu art. 53, ale tylko w razie możliwości skutecznego dochodzenia nowego rodzaju emerytury. Tymczasem takiej sytuacji nie było w niniejszej sprawie, albowiem w dacie złożenia wniosku ubezpieczony nie spełniał warunków do przyznania innej emerytury niż ta, którą nabył na podstawie art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. (...) [Powołana] ustawa (...) nie zawiera przepisu, na podstawie którego można byłoby przyznać kolejne, tożsame rodzajowo świadczenie emerytalne i wyliczyć je w oparciu o przepis art. 53 ustawy emerytalnej. Skoro wnioskodawca dochodzi przeliczenia świadczenia w oderwaniu od nowego rodzaju świadczenia emerytalnego, a tylko z uwagi na przebyty ponad 30-miesięczny staż ubezpieczeniowy, to zarzuty apelacji dotyczące naruszenia art. 53 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie mogły zasługiwać na uwzględnienie”.

Mając na uwadze wyżej przytoczony wywód Sądu Apelacyjnego w W., Trybunał Konstytucyjny uznał, że objęte skargą konstytucyjną przepisy nie mogą zostać uznane za podstawę ostatecznego orzeczenia przez sąd o wolnościach lub prawach skarżącego, a tym samym – nie spełniają warunku wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, Trybunał stwierdził, że w sprawie wystąpiła przesłanka ujemna stanowiąca przeszkodę do wydania orzeczenia. Z tego względu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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), umorzył postępowanie.

Z powodu okoliczności wyżej podniesionych, Trybunał uznał za zbędne odnoszenie się do innych mankamentów badanej skargi konstytucyjnej, w tym nawet tak istotnych jak ten, że z treści skargi wynika, iż w bardzo znaczącej części jest ona w istocie skargą na prak-

tykę stosowania prawa – jej zaś badanie pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od stanowiska wyżej przedstawionego, Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak za zasadne podkreślenie, iż dostrzega, że skarga konstytucyjna zdaje się wyrastać w istotnej części z analizy wywodu, który znalazł się w uzasadnieniu wyżej powoływanego wyroku Sądu Okręgowego w W. z 30 sierpnia 2016 r. Sąd Okręgowy stwierdził tam między innymi, co następuje:

„W dniu 03.03.2016 r. Z.B. ponownie złożył wniosek o przyznanie emerytury po emeryturze. Jednak nie było podstaw do ustalenia prawa do nowego świadczenia, a ponadto od nabycia uprawnień do poprzedniego świadczenia tj. od 1 kwietnia 2014 roku nie podlegał co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalno-rentowym”.

Cytowany wywód Sądu Okręgowego pozwala zrozumieć powód, dla którego w skardze tak bardzo eksponowany jest problem okresu ubezpieczenia. Trybunał Konstytucyjny nie komentuje i nie ocenia rozstrzygnięć, stanowisk i zapatrywań wyrażanych w zakresie praktyki stosowania prawa przez niezależne i niezawisłe sądy. Z uwagi na kształt badanej skargi konstytucyjnej, Trybunał zachowuje jednak prawo, by w nawiązaniu do cytowanego wywodu uznać za zrozumiałe – i w pełni adekwatne wobec ustaleń i treści decyzji organu rentowego z 8 marca 2016 r. – jedynie stwierdzenie, iż w związku z wnioskiem skarżącego z 3 marca 2016 r., „nie było podstaw do ustalenia prawa do nowego świadczenia”. Nie jest natomiast dla Trybunału jasne, z jakiego powodu w takim razie Sąd Okręgowy uznał za celowe wywodzenie dalej, że skarżący „od nabycia uprawnień do poprzedniego świadczenia tj. od 1 kwietnia 2014 roku nie podlegał co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalno-rentowym”, skoro kwestia ta była już całkowicie bezprzedmiotowa wobec uprzedniego ustalenia, że:

a) nie było podstaw do ustalenia nowego świadczenia,

b) tryb ustanowiony zaskarżonymi przepisami został zastosowany przez organ rentowy jako podstawa decyzji z 23 kwietnia 2014 r. – na podstawie art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przyznano wnioskodawcy emeryturę od 1 kwietnia 2014 r. bez przeliczenia 24% części socjalnej z uwagi na ujawniony wówczas brak przepracowanych 30 miesięcy.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że skarżący, w związku z cytowanym wywodem Sądu Okręgowego w W., mógł zostać wprowadzony w błąd co do rzeczywistej przyczyny odmowy uwzględnienia jego wniosku z 3 marca 2016 r. – co dalej zapewne stało się podstawą złożenia skargi konstytucyjnej i warunkowało jej konstrukcyjny kształt. Stąd też Trybunał podkreśla, że według stanowiska Trybunału, rzeczywisty powód nieuwzględnienia wniosku skarżącego został w sposób adekwatny opisany w decyzji organu rentowego z 8 marca 2016 r. oraz w uzasadnieniu wyżej powoływanego wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z 23 marca 2017 r. Jak już wyżej zaznaczono, Sąd Apelacyjny podniósł w szczególności, że wnioskodawca na dzień zgłoszenia wniosku o przyznanie emerytury, tj. na dzień 3 marca 2016 r., nie spełniał warunków do przyznania innej emerytury niż ta, którą nabył na podstawie art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a zatem brak było podstaw do przyznania mu kolejnego świadczenia emerytalnego na tej samej podstawie prawnej oraz do zastosowania regulacji z art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Tym samym, Trybunał raz jeszcze podkreśla, że zaskarżonych przepisów nie mógł uznać za podstawę ostatecznego orzekania o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego w związku z decyzją organu rentowego z 8 marca 2016 r. – były one podstawą orzekania w związku z decyzją organu rentowego z 23 kwietnia 2014 r.

Mając na uwadze treść skargi konstytucyjnej, Trybunał nadmienia także, że żal skarżącego, wynikający z faktu, że w roku 2014 – jak informuje – nie uzyskał oczekiwanego

wsparcia dla pełnego rozeznania sytuacji prawnej, w jakiej się znajduje, nie może stanowić podstawy uwzględnienia badanej skargi.

Rozstrzygając jak w sentencji, Trybunał nie traci z pola widzenia także faktu odnotowanego już w części I niniejszego uzasadnienia: w dniu 8 kwietnia 2016 r. skarżący złożył wniosek o ponowne ustalenie wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. W rozpoznaniu tego wniosku, organ rentowy, decyzją z 5 maja 2016 r., ustalił od 1 kwietnia 2016 r. wysokość emerytury z zastosowaniem art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zważywszy na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił, jak w sentencji.