



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2016 r.

Pozycja 321

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 2/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.J. w sprawie zgodności:

art. 50a i art. 50b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.)
z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 stycznia 2015 r. W.J. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 50a i art. 50b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w R. z września 2011 r. skarżącemu odmówiono prawa do emerytury górniczej. Wyrokiem z maja 2012 r. Sąd Okręgowy w K. zmienił tę decyzję i przyznał skarżącemu emeryturę górniczą od 1 maja 2011 r., zaś wyrokiem z kwietnia 2013 r. Sąd Apelacyjny w K. oddalił wniesioną przez organ rentowy apelację od powyższego rozstrzygnięcia. W wyniku tego postępowania skarżącemu ustalono emeryturę górniczą (decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w R. z czerwca 2013 r.). Organ rentowy wniósł jednak skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z kwietnia 2013 r. i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania (wyrok z kwietnia 2014 r.). Wyrokiem z września 2014 r., Sąd Apelacyjny w K. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w K. z maja 2012 r. i oddalił odwołanie skarżącego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w R. z września 2011 r. Rozstrzygnięcie to zostało doręczone skarżącemu 1 października 2014 r.

Skarżący stwierdził, że zakwestionowane przepisy w zakresie, w jakim nie pozwalają na zaliczenie do okresów pracy górniczej okresów niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub z tytułu choroby zawodowej, za które wypłacone zostało wynagrodzenie lub

zasiłek chorobowy albo świadczenie rehabilitacyjne, naruszają ochronę praw nabytych i ich ekspektatyw, zasadę równości oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Podkreślił, że cel zakwestionowanych przepisów, ich brzmienie, wykładnia historyczna oraz porównanie z treścią art. 50e ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskazują, iż przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej powinny być uwzględniane również okresy wymienione w art. 50e ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (a więc okresy niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub z tytułu choroby zawodowej, za które zostało wypłacone odpowiednie świadczenie). Zdaniem skarżącego niewprowadzenie wyraźnych przepisów przewidujących uwzględnianie tych okresów prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw słusznego nabycia praw. Skarżący mógł bowiem – w oparciu o brzmienie art. 50a i art. 50b ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz o przepisy obowiązujące do 31 grudnia 2006 r. – oczekiwać, że okres niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub z tytułu choroby zawodowej zostanie wliczony do okresu pracy górniczej wymagającego do uzyskania emerytury górniczej. Skarżący również zarzucił, że wbrew intencji ustawodawcy obecne brzmienie zakwestionowanych przepisów doprowadziło do zróżnicowania sytuacji osób nabywających prawo do emerytury górniczej na obecnych zasadach oraz osób, które nabyły je wcześniej. W przekonaniu skarżącego narusza to konstytucyjną zasadę równości. Naruszenie art. 64 Konstytucji skarżący upatruje natomiast w tym, że zakwestionowane przepisy mogą doprowadzić do sytuacji, w której osobom ubiegającym się o emeryturę górniczą świadczenie to zostanie przyznane, a następnie – wskutek rozbieżności w wykładni wadliwie skonstruowanych przepisów dokonywanej przez poszczególne sądy – odebrane, co skutkuje koniecznością zwrotu wypłaconej już kwoty. Skarżący zaznaczył, że może to pociągać za sobą poważne skutki finansowe i wiąże się z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto wskazał, że zakwestionowane przepisy naruszają prawo do przyznania mu zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, gdyż bezpośrednio przekładają się na nieprzyznanie mu emerytury górniczej.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2015 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: doręczenie odpisów decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w R. z września 2011 r. i uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w K. z 24 kwietnia 2013 r. wraz z 4 kopiami oraz dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, wyrażonych w art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone przepisy art. 50a i art. 50b ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do powyższego zarządzenia w piśmie z 12 października 2015 r. Przesłał odpisy odpowiednich dokumentów oraz wyjaśnił, że skarżący wiąże zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji z okolicznością, iż z porównania zakwestionowanych przepisów z poprzednio obowiązującą regulacją wynika, że możliwość zaliczenia do okresu pracy górniczej okresu niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej powinna być traktowana jako prawo nabyte skarżącego. Naruszenie zasady równości skarżący upatruje w tym, że osoby, które nabyły prawo do emerytury górniczej na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, są traktowane bardziej korzystnie niż osoby, które wnioskowały o przyznanie takiej emerytury po wejściu w życie zaskarżonych przepisów. Ponadto pełnomocnik skarżącego wskazał, że zgodnie z art. 50e ustawy o emeryturach i rentach z FUS okres niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury bez względu na wiek osobom, które stale i w pełnym wymiarze czasu pracy wykonywały pracę pod ziemią przez okres wynoszący co najmniej 25 lat. Jego nieuwzględnianie przy obliczaniu okresu pracy górniczej, o której mowa w art. 50a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stawia więc osoby ubiegające się o świadczenie na podstawie tego przepisu w gorszej sytuacji niż osoby uzyskujące prawo do emerytury górniczej w oparciu o art. 50e tej ustawy. Pełnomocnik skar-

żącego zarzucił również, że zaskarżone przepisy wpływają bezpośrednio na sytuację majątkową skarżącego, pobierającego obecnie rentę z tytułu niezdolności do pracy, która jest znacznie niższa niż emerytura górnicza, która byłaby mu przyznana, gdyby do jego stażu pracy górniczej zaliczono okres pobierania zasiłku chorobowego w związku z wypadkiem przy pracy. Tym samym regulacje te naruszają – zdaniem skarżącego – art. 64 Konstytucji. Ponadto pełnomocnik stwierdził, że skarżący został pozbawiony prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), gdyż odebrano mu słusznie nabyte uprawnienie do traktowania okresu niezdolności do pracy wynikającej z wypadku przy pracy na równi z pracą górniczą.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa o TK z 1997 r. W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Skarga konstytucyjna musi zatem zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.). Niespełnienie tego wymogu, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ani art. 2, ani art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli przepisów zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Nie zawierają bowiem gwarancji konstytucyjnych wolności lub praw, których ochronie – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – służy skarga.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji Trybunał zauważa, że skarżący, wskazawszy ten przepis jako wzorzec kontroli zaskarżonej regulacji, powołał się na zasadę ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw nabycia praw. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że tak sformułowany zarzut nie może być przedmiotem rozpoznania w procedurze skargowej. Zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają bardziej szczegółowe zasady ustrojowe, nie ma bowiem charakteru konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, których naruszenie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 15 grudnia 2009 r., Ts 5/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 13, a także wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wynikające z art. 2 Konstytucji zasady mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem

kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Zarzut niezgodności z tymi zasadami mógłby być więc rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Podobnie samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie nie może być art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem stwierdził Trybunał w sprawie o sygn. SK 10/01, wynikające z tego przepisu prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak art. 2 Konstytucji, można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy odniesie się go do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone przez regulację kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i cytowane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarżący wskazał jednak art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu i nie powiązał ich z zarzutem naruszenia pozostałych przepisów Konstytucji wskazanych w skardze. Tym samym w zakresie badania zgodności art. 50a i art. 50b ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nawet gdyby uznać – jak zdaje się wskazywać skarżący w piśmie wniesionym w celu usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej – że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji został przez skarżącego powiązany z zarzutem naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, to i tak należałoby odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Skarżący, odnosząc się do tego przepisu, powołuje się bowiem na prawo do uzyskania świadczenia w ramach systemu emerytur górniczych. Jak jednak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, prawo to nie wchodzi w zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W postanowieniu z 15 grudnia 2009 r. Trybunał zauważył, że „[t]reścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie obywatelowi odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; por. również L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe 1999-2007, teza 7 do art. 67). Prawo to było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: (1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który to zakres ustawodawca ma zagwarantować oraz (2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa (wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006; 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU 2/A/2006, poz. 15). Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy zatem »mi-

nimalnego standardu wymagań» (tak też TK w wyroku z 24 października 2005 r., P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102)” (Ts 118/09, OTK ZU nr 1/B/2010 poz. 56). Standard ten jest wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, nie zaś systemy bardziej preferencyjne, takie jak świadczenia w ramach systemu emerytur „mundurowych” lub górniczych (zob. wyroki TK z 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3 oraz 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46; a także postanowienia z 15 grudnia 2009 r., Ts 118/09, OTK ZU nr 1/B/2010 poz. 56 oraz 12 czerwca 2013 r., Ts 233/11, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 337). Skarżący nie może więc skutecznie powoływać się na prawo do zabezpieczenia społecznego wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji, aby zakwestionować niezgodność z Konstytucją warunków nabywania emerytury górniczej.

Adekwatnego wzorca kontroli regulacji zakwestionowanej w niniejszej sprawie nie stanowi również art. 64 Konstytucji. Jak bowiem podkreślał Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, przepis ten nie jest odpowiednim wzorcem kontroli w sprawach związanych z ustalaniem wysokości emerytur i rent. Prawo do emerytury ma wprawdzie substrat majątkowy, jednak jego źródłem nie jest art. 64, lecz art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienia TK z 5 listopada 2012 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205; 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 206 oraz 12 czerwca 2013 r., Ts 233/11, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 337). Z tego względu wskazanie art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 50a i art. 50b ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezasadne.

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że sam brak możliwości uzyskania świadczenia emerytalnego w wyższej wysokości nie może być uznany za naruszenie praw skarżącego wyrażonych w art. 64 Konstytucji. Przepis ten chroni bowiem prawa majątkowe, które zgodnie z Konstytucją lub innymi aktami prawa przysługują powołującemu się na nie podmiotowi. Skarżący nie nabył natomiast na podstawie zakwestionowanych przepisów prawa do emerytury górniczej. Nie może więc powoływać się na jego ochronę.

Dlatego również w zakresie badania zgodności art. 50a i art. 50b ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.