



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 listopada 2016 r.

Pozycja 521

POSTANOWIENIE z dnia 1 sierpnia 2016 r. Sygn. akt Ts 145/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik

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

art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.), dodanego przez art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 33 oraz art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 kwietnia 2015 r. (data nadania) A.J. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U.2015.748, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach), dodanego przez art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.637; dalej: ustawa zmieniająca z 2012 r.), z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 33 oraz art. 67 Konstytucji, a także art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U.1993.61.284, ze zm.; dalej: Konwencja) w zakresie, w jakim przepis ten „ma zastosowanie do wniosków o ponowne przeliczenie emerytury, składanych przez kobiety z rocznika 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 roku, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych skorzystały z prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją z grudnia 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w N. (dalej: ZUS – Oddział w N.) przyznał skarżącej od 1 listopada 2008 r. emeryturę. Emerytura ta została przyznana po ukończeniu przez skarżącą 55. roku życia. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto wynagrodzenie, które stanowiło podstawę wymiaru składek z 10 lat kalendarzowych, tj. od stycznia 1996 r. do grudnia 2005 r. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 258,34% i został ograniczony do 250%.

Skarżąca po otrzymaniu prawa do wcześniejszej emerytury pracowała i odprowadzała składki do ZUS. W dniu 8 lipca 2013 r. skarżąca – w związku z dochodami uzyskanymi w latach 2009-2012 oraz osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, tj. ukończeniem 60. roku życia – wystąpiła z wnioskiem o ponowne ustalenie podstawy wymiaru emerytury. ZUS – Oddział w N. w decyzji z lipca 2013 r. odmówił ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury. Uwzględnienie, zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, przy ponownym ustaleniu podstawy wymiaru emerytury wynagrodzenia osiągniętego przez skarżącą w latach 2009-2012 nie spowodowało podwyższenia poprzednio obliczonego wskaźnika podstawy wymiaru.

Decyzją z września 2013 r. ZUS – Oddział w N. przyznał skarżącej emeryturę od 1 sierpnia 2013 r., tj. od miesiąca zgłoszenia wniosku. Organ wskazał, że podstawa obliczenia emerytury została pomniejszona o kwotę stanowiącą sumę pobranych emerytur za okres od 1 listopada 2008 r. do 31 lipca 2013 r., w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia zdrowotne. Z tego względu, że ustalona emerytura była świadczeniem mniej korzystnym od dotychczas wypłacanego, została ona zawieszona.

Skarżąca wniosła odwołanie od decyzji z lipca 2013 r., które Sąd Okręgowy w N. oddalił w wyroku ze stycznia 2014 r. Apelację od tego orzeczenia oddalił Sąd Apelacyjny w K. w wyroku 2 grudnia 2014 r.

Odwołanie od decyzji z września 2013 r. oddalił Sąd Okręgowy w N. Apelację skarżącej oddalił zaś Sąd Apelacyjny w K.

Skarżąca wniosła skargi kasacyjne od wyroków z grudnia 2014 r. Postanowieniem z kwietnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w K. odrzucił skargę kasacyjną w sprawie, wskazując, że ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia skarga była niedopuszczalna. Zażalenie na to orzeczenie oddalił Sąd Najwyższy (postanowienie z października 2015 r.).

W skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz poprawnej legislacji, niedziałania prawa wstecz, a także zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), wolności od dyskryminacji ze względu na wiek oraz płeć (art. 33 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji) oraz prawa do bezpieczeństwa emerytalnego (art. 67 Konstytucji) przez art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którym, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U.2014.191, ze zm.), to podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Zakwestionowany przepis został dodany przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej z 2012 r. i wszedł w życie – zgodnie z art. 22 tej ustawy – z dniem 1 stycznia 2013 r. Skarżąca wskazała, że na gruncie regulacji obowiązujących do 31 grudnia 2012 r. osoby pobierające wcześniejsze emerytury mogły po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego złożyć wniosek o wyliczenie emerytury na nowych zasadach, czyli przez podzielenie całego

zebranego na koncie emerytalnym kapitału przez wskaźnik dalszego trwania życia. Pozwalało to – jak twierdzi skarżąca – na uwzględnienie w wymiarze emerytury także składek zebranych przez te osoby w okresie przebywania na wcześniejszej emeryturze. ZUS nie mógł potrącić przy tym wypłaconych dotychczas świadczeń.

Od 1 stycznia 2013 r. i wejścia w życie art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach od podstawy wymiaru emerytury odlicza się kwoty emerytur wypłacone danej osobie w okresie przebywania na wcześniejszej emeryturze. Ustawodawca nie ustanowił przy tym przepisów przejściowych, które określałyby, że do osób pobierających wcześniejsze emerytury (*de facto* chodzi o kobiety z rocznika 1953) zastosowanie mają przepisy dotychczasowe. Brak tychże przepisów odbiera zaś *de facto* kobietom z rocznika 1953 istotną część z praw nabytych tzn. prawo do wyboru nieuszczerplonej o wcześniej pobrane świadczenia emerytury kapitałowej w momencie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, i narusza ich interesy w toku oraz fundamentalne w demokratycznym państwie prawnym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i przyzwoitej legislacji, a także konstytucyjny obowiązek państwa zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa emerytalnego, wynikający – jak zaznaczyła skarżąca – z art. 67 ust. 1 Konstytucji, art. 20 Konstytucji oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej, a także art. 2 Konstytucji i zasady sprawiedliwości społecznej.

Skarżąca wskazała również, że zakwestionowana regulacja w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną wcześniejszych emerytów. W przypadku, gdy osoby te osiągnęły powszechny wiek emerytalny przed 1 stycznia 2013 r., po wystąpieniu do organu rentowego, mogły otrzymać emeryturę kapitałową, której podstawy nie pomniejszono o kwotę pobranych emerytur, ponadto osoby te będą w przyszłości miały szansę, aby nadal powiększać kapitał i świadczenie na podstawie art. 108 ustawy o emeryturach i rentach. Kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły w 2008 r. na wcześniejszą emeryturę, na skutek wprowadzenia zakwestionowanej regulacji zostały zaś pozbawione prawa do nieuszczerplonej emerytury kapitałowej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, co nakłada się także na uprzednie pozbawienie urodzonych po 31 grudnia 1948 r. prawa do tzw. „emerytury po emeryturze”. Obie te okoliczności – według skarżącej – w istotnym stopniu pogarszają sytuację tej kategorii emerytów, naruszając prawo do równego traktowania w zakresie bezpieczeństwa emerytalnego (art. 32 w związku z art. 67 Konstytucji).

Skarżąca zwróciła również uwagę, że „ostatni rocznik mężczyzn, którzy uzyskali na starych zasadach prawo do wcześniejszej emerytury ze względu na wiek, czyli mężczyźni urodzeni w roku 1948, zachowali prawo do przyznawania emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego na dotychczasowych zasadach, podczas gdy wobec ekwiwalentnego ostatniego rocznika (1953) kobiet wcześniejszych emerytek – dotychczasowe zasady nie mają zastosowania”. W jej przekonaniu stanowi to jawne złamanie wynikającego z art. 33 Konstytucji zakazu dyskryminacji ze względu na płeć.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2016 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braków formalnych, tj. dokładnego określenia sposobu naruszenia wolności lub praw wyrażonych w art. 67 oraz art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 33 Konstytucji przez art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, dodany przez art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 ustawy zmieniającej z 2012 r. Skarżąca nie wykonała powyższego zarządzenia.

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.2016.293; 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.102.643, 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 znajdują przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem wielu przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów 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, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest zatem uczynienie jej przedmiotem przepisów wykazujących dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, powinny one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej. Po drugie, przepisy te powinny stanowić źródło naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego; ten zaś jest zobligowany do sprecyzowania sposobu takiego naruszenia. Należy podkreślić, że skarga konstytucyjna w polskim prawie jest środkiem inicjowania tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Jednym z warunków jej wszczęcia jest bowiem – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. – wykazanie, że zaskarżona regulacja rzeczywiście była zastosowana w indywidualnej sprawie skarżącego i doprowadziła w niej do wydania takiego orzeczenia, które naruszyło przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga nie spełnia powyższego wymogu, uczyniony przedmiotem skargi przepis nie był podstawą wyroku Sądu Apelacyjnego w K. wskazanego przez skarżącą jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca zakwestionowała w skardze zgodność z Konstytucją oraz Konwencją art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, dodanego przez art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 ustawy zmieniającej z 2012 r., w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do wniosków o ponowne przeliczenie emerytury, składanych przez kobiety z rocznika 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r., na podstawie obowiązujących wówczas przepisów ustawy o emeryturach i rentach skorzystały z prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Naruszenie swoich praw skarżąca upatruje zaś w odmowie przeliczenia w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego emerytury według zasad obowiązujących przed wejściem w życie 1 stycznia 2013 r. art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, tj. uwzględnienia całego zebranego na koncie emerytalnym kapitału, niepomniejszonego o sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Trybunał stwierdza, że sprawa, w związku z którą została przedstawiona rozpoznawana skarga, nie odnosiła się do ustalenia wysokości emerytury kapitałowej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego przez kobietę pobierającą wcześniejszą emeryturę i kwestii dopuszczalności zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach oraz wynikającego z tej regulacji pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot emerytur pobranych wcześniej. Sprawa to dotyczyła ponownego ustalenia – na podstawie art. 110 ustawy o emeryturach i rentach – wysokości emerytury pobieranej przez skarżącą. Zakwestionowany w skardze przepis nie determinował zatem treści wyroku

z grudnia 2014 r. w sprawie. Okoliczność ta oznacza, że nie została spełniona przesłanka określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., co skutkuje koniecznością odmowy nadania rozpoznawanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje, że o niedopuszczalności przekazania skargi do merytorycznej kontroli przesądza również nieusunięcie braków formalnych skargi.

Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wskazuje na ocenę Trybunału, według której powinno nastąpić uzupełnienie treści skargi. W tej sytuacji obowiązkiem skarżącej jest zastosowanie się do tego wezwania, tak aby skarga mogła zostać rozpoznana przez Trybunał. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z wynikającą z art. 66 ustawy o TK z 1997 r. zasadą skargowości Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tego unormowania jest z jednej strony – nałożenie na skarżącą m.in. obowiązku szczegółowego określenia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów oraz wyjaśnienie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw przez będącą przedmiotem skargi regulację, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącej przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny. Z tych względów nieuzupełnienie przez skarżącą braków uniemożliwia Trybunałowi rozpatrzenie skargi konstytucyjnej.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2016 r. została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. dokładnego określenia sposobu naruszenia wolności lub praw wyrażonych w art. 67 oraz art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 33 Konstytucji przez art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, dodany art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 ustawy zmieniającej z 2012 r. Jak wynika z akt sprawy, zarządzenie to zostało prawidłowo doręczone pełnomocnikowi skarżącej 19 kwietnia 2016 r. Od tej daty rozpoczął bieg siedmiodniowy termin do uzupełnienia braków, który upłynął 26 kwietnia 2016 r. Skarżąca nie wykonała zarządzenia. Zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. nieusunięcie w terminie braków formalnych skargi skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

Jedynie na marginesie Trybunał przypomina, że zgodnie z treścią art. 79 Konstytucji podstawą skargi może być wyłącznie naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych wolności lub praw. W trybie skargi konstytucyjnej nie jest dopuszczalne zatem badanie zgodności zaskarżonego przepisu z umowami międzynarodowymi. Przepisy Konwencji nie mogą zatem być wzorcem kontroli w takim postępowaniu (zob. wyroki TK z: 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103; 20 listopada 2007 r., SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125 oraz 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132).

W tym stanie rzeczy należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej niedopuszczalności.