



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2017 r.

Pozycja 153

POSTANOWIENIE z dnia 2 czerwca 2017 r. Sygn. akt Ts 190/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej L.M. w sprawie zgodności:

art. 16 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.) w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego 15 maja 2015 r. skarżący zarzucił niezgodność art. 16 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym) w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Skarga została złożona na podstawie następującego stanu faktycznego. Decyzją z marca 2012 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie ustalił skarżącemu prawo do emerytury policyjnej, a decyzją z marca 2012 r. ten sam organ odmówił skarżącemu zaliczenia do wysługi emerytalnej okresu pracy w gospodarstwie rolnym. Wyrokiem z lutego 2013 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił odwołania od tych decyzji. Wyrokiem z kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w W. oddalił apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji. Od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z kwietnia 2014 r., wskazanego w skardze jako orzeczenie ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Kon-

stytucji, skarżący wniósł skargę kasacyjną. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w związku z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zawiesił postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym.

Wyrokiem z grudnia 2016 r. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną, dlatego też zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 180 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) Trybunał podjął zawieszone postępowanie w sprawie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Skarżący kwestionuje art. 16 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, gdyż w jego ocenie uniemożliwiają one funkcjonariuszowi Policji zaliczenie okresu obowiązkowego opłacania przez niego składek na ubezpieczenie społeczne rolników do stażu ubezpieczenia emerytalnego. Takie rozwiązania prowadzić ma do dyskryminacji policjantów w odniesieniu do osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeniowym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, zażalenie w niej przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, skarżący musi uprawdopodobnić naruszenie swoich konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych w skardze. Po trzecie, źródłem ich naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia musi zostać określony przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi. Po czwarte, warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać konstytucyjne wolności lub prawa, które zostały naruszone i określić sposób ich naruszenia (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK).

3. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tych warunków.

3.1. Skarżący zarzuca, że art. 16 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie przywołuje jednocześnie żadnych innych przepisów Konstytucji, które – jego zda-

niem – zostały naruszone. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ani art. 2, ani art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Nie formułują bowiem samodzielnych konstytucyjnych praw ani wolności, których ochronie służy – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna.

3.1.1. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie przypominał, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji nie może być przedmiotem rozpoznania w procedurze inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej. Ani zasada demokratycznego państwa prawnego (z której wynikają bardziej szczegółowe zasady ustrojowe), ani zasada sprawiedliwości społecznej nie mają 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).

3.1.2. Podobnie samodzielnym wzorcem w postępowaniu skargowym nie może być art. 32 ust. 1 Konstytucji, formułujący zasadę równości. 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 wtedy, 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). Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie skarżący wskazał art. 32 ust. 1 jako samodzielny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niektóre fragmenty skargi konstytucyjnej oraz pisma procesowego z 16 marca 2017 r. mogą sugerować, że skarżący upatruje naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji w odniesieniu do prawa podmiotowego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jednak mimo tych sugestii uzasadnienie rozpatrywanej skargi napisane jest wadliwie – w sposób nieodpowiadający wymogom wynikającym z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

3.2.1. W żadnym fragmencie skargi i pisma procesowego art. 67 ust. 1 Konstytucji nie został wskazany jako wzorzec kontroli.

3.2.2. Próbując spełnić wymóg określenia prawa podmiotowego, które zostało naruszone w sprawie, skarżący wskazuje „prawo do zabezpieczenia emerytalno-rentowego”. Określenie to jest nieprawidłowe, gdyż zaciera różnice między świadczeniami emerytalnymi a rentowymi, abstrahuje od stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, w której przedmiotem sporu było zagadnienie wysokości świadczenia emerytalnego, a ponadto – co najistotniejsze – pomija treść art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W szczególności w skardze nie wyjaśniono, dlaczego ustawodawca, poruszający się w ramach swobody regulacyjnej w określaniu – *verba legis* – zakresu i form zabezpieczenia społecznego, naruszył Konstytucję.

3.2.3. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że skarga nie spełnia wymogu określenia sposobu naruszenia prawa podmiotowego. Skarżący domagając się porównania swej sytuacji prawnej z sytuacją prawną osób podlegających „cywilnemu” systemowi ubezpieczeń społecznych nie uwzględnił, *differentia specifica* świadczeń emerytalnych wypłacanych służbom mundurowym. Podkreślenia wymaga już choćby to, że funkcjonariusze Policji mogą uzyskać prawo do emerytury po odbyciu 15 lat służby w Policji. Tak wyraźnie korzystniejsze ukształtowanie uprawnień emerytalnych policjantów może wiązać się z rygorystyczniejszym podejściem ustawodawcy w odniesieniu do innych uprawnień im przysługujących lub warunków ich uzyskiwania. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, już – m.in. w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35) – że „odrębne, (...) zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się”. Ustawodawca zdecydował się na odmienną regulację uprawnień emerytalnych policjantów i stąd domaganie się porównania tych unormowań z przepisami określającymi formy zabezpieczenia społecznego i tryb ich uzyskiwania przez osoby nienależące do Policji jest niedopuszczalne.

3.2.4. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnego dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.