



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2017 r.

Pozycja 170

POSTANOWIENIE

z dnia 8 czerwca 2017 r.

Sygn. akt Ts 24/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

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

art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12, art. 15 i art. 15a 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 2016 r. poz. 708, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszone postępowanie,
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 stycznia 2016 r. (data nadania) A.C. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12, art. 15 i art. 15a 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 2017 r. poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa emerytalna) w zakresie, w jakim „wyłączają uznanie okresów zasadniczej służby wojskowej za pełnienie służby przed 1 stycznia 1999 r. w rozumieniu art. 15a ustawy emerytalnej, ograniczając okresy uwzględniane przy obliczaniu podstawy wymiaru świadczenia”, są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją ze stycznia 2013 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie (dalej: organ emerytalny) ustalił prawo skarżącego do emerytury policyjnej, określając wysokość świadczenia na poziomie 45,94% podstawy wymiaru. W odwołaniu od tej decyzji skarżący podkreślił, że do wysługi emerytalnej organ rentowy zaliczył wyłącz-

nie okresy odbywania służby wojskowej (tj. 1982 i 1983 r.) oraz służby w Państwowej Straży Pożarnej (tj. lata 1999-2012), pominął natomiast okresy składkowe i nieskładkowe poza służbą. Wyrokiem z grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w W. (dalej: Sąd Okręgowy w W., sąd I instancji) oddalił odwołanie skarżącego, uznawszy je za niezasadne. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 15a zakwestionowanej ustawy, emerytura dla funkcjonariusza, który został przyjęty po raz pierwszy do służby po 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5. Zdaniem Sądu Okręgowego w W., w świetle tego przepisu, dla sposobu ustalenia emerytury znaczenie ma wyłącznie data powołania do służby. Jeśli powołanie nastąpiło po 1 stycznia 1999 r., to nie ma możliwości uwzględniania w podstawie wymiaru okresów składkowych poprzedzających służbę. Artykuł 15a ustawy emerytalnej nie pozwala – jak wskazał Sąd Okręgowy w W. – na odmienną interpretację pojęcia „powołania do służby” niż ta, którą wskazano w definicji zawartej w art. 31 i następne ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, ze zm.; dalej: ustawa o p.s.p.). Norma ta stanowi, że stosunek służbowy strażaka powstaje z dniem mianowania na stanowisko służbowe, a w przypadku stanowisk, dla których przepis ustawy przewiduje powołanie – z dniem powołania na to stanowisko. Ponadto – jak zauważył Sąd Okręgowy w W. – zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o p.s.p., mianowanie strażaka może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej lub po przeniesieniu do rezerwy bez odbycia tej służby, albo po zwolnieniu od obowiązku służby wojskowej. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej jako równorzędne ze służbą w 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 traktuje się służbę wojskową uwzględniającą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej. Tym samym – jak wskazał skarżący – o ile uzasadnione było w świetle powyższych przepisów uwzględnienie w jego wysłudze emerytalnej okresu zasadniczej służby wojskowej, o tyle brak było podstaw do tworzenia fikcji prawnej, polegającej na przyjęciu, że powołanie odwołującego się do Państwowej Straży Pożarnej miało miejsce z dniem powołania do zasadniczej służby wojskowej. Datą faktycznego powołania jest data wskazana w decyzji Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, tj. w tym wypadku 1 maja 1999 r. Wyrokiem z maja 2015 r. Sąd Apelacyjny w W. (dalej: Sąd Apelacyjny w W.) oddalił apelację skarżącego, stwierdziwszy m.in., że „wbrew wywodom odwołującego się, data przyjęcia do jakiegokolwiek innej służby, niezwiązanej obecnie z tą, do której »przyjęto funkcjonariusza«, pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia unormowania zawartego w art. 15a i zasadne było stanowisko sądu I instancji, że nie ma podstaw do tworzenia fikcji prawnej, polegającej na twierdzeniu, że przyjęciem do służby funkcjonariusza było przyjęcie do odbytej wiele lat wcześniej służby wojskowej”. W związku z tym – jak orzekł Sąd Apelacyjny w W. – uznanie przez sąd I instancji, że okresy służby wojskowej nie są okresami służby w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, nie naruszyło art. 12 w związku z art. 13 tej ustawy. Powyższe przepisy – jak podkreślił Sąd Apelacyjny w W. – wbrew twierdzeniom skarżącego nie definiują w żaden sposób pojęcia „przyjęcia do służby” w rozumieniu art. 15a ustawy emerytalnej. Wyrok Sądu Apelacyjnego w W., wraz z uzasadnieniem, został doręczony skarżącemu 16 października 2015 r.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze przepisy, rozumiane w sposób przyjęty przez orzekające w jego sprawie sądy, naruszają prawo do „otrzymywanego świadczenia emerytalnego w wysokości wynikającej z przepisów prawa, bez ograniczeń wynikających z zawężającej wykładni prawa” (art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także zasady „uzasadnionej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji), niedyskryminacji (art. 32 ust. 2) oraz demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżący poinformował, że od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z maja 2015 r. wniósł skargę kasacyjną. Sprawa została wpisana do repertorium pod sygnaturą, co Trybunał ustalił z urzędu.

Postanowieniem z 29 marca 2016 r. Trybunał – na podstawie art. 67 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) – zawiesił postępowanie do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że orzeczenie Sądu Najwyższego może mieć wpływ na ustalenie podstaw wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Postanowieniem z lutego 2017 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Odpis tego orzeczenia został nadesłany do Biura Trybunału Konstytucyjnego 10 marca 2017 r.

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 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącego nie zostało zakończone do dnia 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia 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), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o TK.

3. Skarżący zakwestionował art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej w brzmieniu: „Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się: służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej.” Skarżący zaskarżył ten przepis w związku z art. 12 ustawy emerytalnej, który stanowi o tym, że emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w formacjach wskazanych w tym przepisie, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych, w związku z art. 15 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym, emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w tym przepisie, a także w związku z art. 15a tej ustawy, mówiącym o tym, że emerytura dla funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5.

4. Istota zarzutów sformułowanych w skardze dotyczy takiej interpretacji art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, która doprowadziła do niekorzystnego dla skarżącego wyliczenia wysokości jego świadczenia emerytalnego, a zatem naruszenia jego praw wyrażonych w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Odnosnie do powyższego Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że niemożność uzyskania świadczenia emerytalnego w określonej wysokości nie wiąże się bezpośrednio z uszczerbkiem w majątku posiadanym przez osoby mające ustalone prawo do emerytury, lecz z pogorszeniem ich sytuacji materialnej w przyszłości (zob. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121). Prawo do emerytury ma wprawdzie substrat majątkowy, jednak źródłem tego prawa nie jest art. 64 ust. 2 Konstytucji lecz – nieprzywołany w skardze – art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu w orzecznictwie Trybunału sformułowany został pogląd, zgodnie z którym, prawo do emerytury oraz prawo do renty nie należą do praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji. To zaś oznacza, że wskazanie tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli powoduje oczywistą bezzasadność zarzutów skargi (zob. np. postanowienia TK z: 5 listopada 2012 r., 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206, a także 24 czerwca 2014 r., Ts 108/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 116).

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu w zakresie zarzutów niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12, art. 15 i art. 15a ustawy emerytalnej z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Skarżący zarzucił, że zakwestionowane w skardze przepisy są niezgodne także z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

5.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi jest nie każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyczy wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Z tego względu, w skardze konstytucyjnej trzeba wskazać konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, przedstawić oznaczone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, które naruszono, oraz określić sposób tego naruszenia (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

5.2. Odnosnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

5.3. W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał zauważa, że przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób cząstkowy

i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. powołane postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00).

5.4. Z kolei wywodzona z art. 32 Konstytucji zasada równości i niedyskryminacji, nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza ona identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny, uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w odezwaniu 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” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Oznacza to, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza zaś możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W skardze konstytucyjnej skarżący, zarzucając niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12, art. 15 i art. 15a ustawy emerytalnej z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, nie przywołał przepisu ustawy zasadniczej, będącego źródłem przysługujących mu wolności lub praw. Z tego powodu analizowana skarga nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, doprecyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, wydanie merytorycznego orzeczenia jest więc niedopuszczalne.

Wskazana okoliczność jest – zgodnie z 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.

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.