



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 6 marca 2018 r.

Pozycja 28

POSTANOWIENIE

z dnia 28 września 2017 r.

Sygn. akt Ts 23/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.Ś. w sprawie zgodności:

art. 41 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 1 i 3 w związku z art. 42 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:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 stycznia 2016 r. (data nadania) K.Ś. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 41 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 1 i 3 w związku z art. 42 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.; dalej: ustawa emerytalna) w zakresie, w jakim „wyłączają możliwość wydania decyzji ustalającej procentową wysokość podstawy wymiaru emerytury w dniu wcześniejszym niż dzień złożenia wniosku o dokonanie tej zmiany, w sytuacji gdy: przed dniem złożenia wniosku istniały przesłanki do zmiany podstawy wymiaru emerytury, o przesłankach tych wiedział organ emerytalny i nie uwzględnił tej okoliczności, działając z urzędu, ustalenie nowej podstawy wymiaru emerytury nie dotyczy zwiększenia wysokości świadczenia z mocą wsteczną, a jedynie ustalenia tej wysokości dla skorzystania z innych uprawnień związanych z określonym wskaźnikiem podstawy wymiaru emerytury, co do których toczy się postępowanie przed organem emerytalnym”, a także art. 41 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 1 i 3

w związku z art. 42. ust. 1 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim: „dopuszczają możliwość wydania na podstawie art. 41b ust. 1 ustawy emerytalnej decyzji rozliczającej emeryturę lub rentę w związku z osiągnięciem przychodu, o którym mowa w art. 41 ust. 1, w sytuacji gdy przed wydaniem decyzji na podstawie art. 41b ustawy emerytalnej wydano decyzję, na mocy której emerytura uprawnionego stanowi 75% podstawy jej wymiaru bez uwzględnienia podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, i stan taki istniał w okresie objętym decyzją rozliczającą”, 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.

W decyzji z marca 2006 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie (dalej: organ emerytalny) ustalił skarżącemu prawo do emerytury policyjnej. Emerytura z tytułu wysługi lat wynosiła 75% podstawy jej wymiaru. W decyzji tej skarżący został pouczone o okolicznościach powodujących zawieszenie prawa do tego świadczenia oraz obowiązku zawiadomienia organu rentowego o osiąganiu przychodu i jego wysokości. Od 1 czerwca 2007 r. skarżący – jako emeryt – został zatrudniony na podstawie umowy o pracę w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych S.A. (dalej: pracodawca). W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy 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. Nr 24 poz. 145), Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN) w piśmie z lipca 2009 r. poinformował organ emerytalny, że skarżący w okresie od 15 września 1986 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.). W związku z tym organ emerytalny w decyzji z października 2009 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej skarżącego, ustaliwszy jej wysokość na 71,59% podstawy wymiaru. Decyzja ta została doręczona na adres wskazany przez skarżącego i odebrana 18 stycznia 2010 r. przez jego siostrę. Skarżący nie odwołał się od tej decyzji. W piśmie z lutego 2012 r. pracodawca skarżącego podał jego przychód za 2011 r., natomiast w piśmie z lutego 2013 r. za 2012 r. W decyzji z marca 2013 r., organ emerytalny dokonał rocznego i miesięcznego rozliczenia policyjnej emerytury skarżącego za 2012 r.

Organ emerytalny ustalił, że skarżący w 2012 r. pobrał nienależne świadczenie w kwocie 21.758,03 zł. W związku z tym wskazał, że po uprawomocnieniu się decyzji, będzie ono potrącane z bieżącej emerytury, aż do wyczerpania salda zadłużenia. 8 maja 2013 r. skarżący zażądał doliczenia do wysługi emerytalnej okresów opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. W decyzji z czerwca 2013 r. organ emerytalny ponownie ustalił wysokość emerytury skarżącego, i określił jej wysokość na 75% podstawy wymiaru. 23 maja i 3 lipca 2013 r. pracodawca skarżącego przedstawił zaświadczenie o jego przychodach w 2010 r. i 2011 r., a także w okresie od stycznia do kwietnia 2013 r. W decyzjach z: 27 września 2013 r., 30 września 2013 r. oraz 1 października 2013 r., organ emerytalny dokonał rocznego i miesięcznego rozliczenia policyjnej emerytury skarżącego za te okresy. Organ emerytalny ustalił w nich, że skarżący pobrał nienależne świadczenia, w związku z tym zobowiązał skarżącego do ich zwrotu. Na decyzje organu rentowego z: 26 marca, 27 i 30 września oraz 1 października 2013 r. skarżący wniósł odwołania, które Sąd Okręgowy w W. oddalił wyrokiem z maja 2014 r. Z kolei wyrokiem z sierpnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w W. oddalił apelację skarżącego. Orzeczenie to wraz z uzasadnieniem zostało doręczone skarżącemu 16 października 2015 r.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane w skardze przepisy, rozumiane w sposób przyjęty przez orzekające w jego sprawie sądy, naruszają prawo do „nieobniżania otrzymanego świadczenia emerytalnego” (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 Konstytucji) oraz demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżący poinformował, że od powyższego wyroku wniósł skargę kasacyjną. Sprawa została wpisana do repertorium, co Trybunał ustalił z urzędu.

Postanowieniem z 18 kwietnia 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 28 marca 2017 r.

Postanowieniem z 16 maja 2017 r. Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszone postępowanie. Jednocześnie zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2017 r. (dalej: zarządzenie) skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: dokładne określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej, przez wyjaśnienie, czy tworzą go wskazane w *petitum* skargi art. 41 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 1, ust. 3 i w związku z art. 42 ustawy emerytalnej, czy także przywołane w uzasadnieniu skargi art. 32 ust. 3, art. 33, art. 41a i art. 41b zaskarżonej ustawy; wyjaśnienie, czy naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego jest wynikiem niekonstytucyjności normy wynikającej z tych przepisów, czy ich interpretacji dokonanej *in concreto* przez organ emerytalny oraz orzekające w sprawie sądy; wyjaśnienie, w jaki sposób zakwestionowane w skardze przepisy naruszają konstytucyjne prawa skarżącego; udokumentowanie daty doręczenia ostatecznego orzeczenia oraz doręczenie odpisu i czterech kopii decyzji organu emerytalnego, a także ostatecznego orzeczenia wraz z pełnym uzasadnieniem.

W odpowiedzi na zarządzenie skarżący przesłał odpis i cztery kopie decyzji organu emerytalnego, ostateczne orzeczenie wraz z pełnym uzasadnieniem, a także wydruk z Elektronicznego Poświadczenia Odbioru stanowiący udokumentowanie daty doręczenia ostatecznego orzeczenia. Skarżący wyjaśnił też, że przedmiot skargi stanowią art. 41 i art. 42 ustawy emerytalnej, a skarga „dotyczy rozumienia przepisów dokonanego na drodze interpretacji *in concreto*”.

Zdaniem skarżącego „wykładnia kwestionowanych przepisów ustawy emerytalnej doprowadziła do sytuacji, w której został pozbawiony prawa do części świadczenia emerytalnego”. Skarżący stwierdził, że nie uzyskał równej ochrony jego praw wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a co za tym idzie nie miał zagwarantowanego prawa do równego traktowania i niedyskryminacji w trakcie rozpatrywania jego sprawy. Zdaniem skarżącego okoliczności te uzasadniają zarówno zarzut naruszenia praw zagwarantowanych w art. 32 Konstytucji, jak i zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W opinii skarżącego jedyną różnicą pomiędzy jego sytuacją a sytuacją innych emerytów, których nie pozbawiono części świadczenia emerytalnego, jest data wydania decyzji potwierdzającej usługę emerytalną.

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 Konstytucyjnym 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: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.t.p. 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 u.o.t.p. TK.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji ostatecznego orzeczenia na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw lub wolności. Formalną konsekwencją takiej przesłanki jest obowiązek wskazania w skardze konstytucyjnej, jakie konstytucyjne prawa bądź wolności i w jaki sposób zostały – zdaniem skarżącego – naruszone przez zakwestionowane przepisy.

2. Skarżący zakwestionował art. 41 ust. 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu: „W razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, emerytura lub renta inwalidzka ulega zmniejszeniu na zasadach określonych w przepisach art. 104 ust. 1a-6, ust. 8 pkt. 1 i 2 oraz ust. 9 i 10 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie więcej jednak niż o 25% wysokości tej emerytury lub renty inwalidzkiej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”, a także art. 41 ust. 3 w brzmieniu: „W razie osiągnięcia przychodu, określonego w ust. 1, w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, kwota emerytury lub renty inwalidzkiej ulega zmniejszeniu o 25% jej wysokości” w związku z art. 41 ust. 4 zaskarżonej ustawy: „Przepisów ust. 1 i 3 nie stosuje się wobec osób, których emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru bez uwzględnienia podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą oraz wobec osób pobierających rentę inwalidzką z tytułu inwalidztwa powstałego w skutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub w skutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze” w związku z art. 42 ustawy emerytalnej, który w ust. 1 rozstrzyga o tym, że świadczenia pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 3, lub w którym wydano decyzję z urzędu.

3. Zdaniem skarżącego wykładnia kwestionowanych przepisów ustawy emerytalnej doprowadziła do sytuacji, w której został on pozbawiony „prawa majątkowego – prawa do świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości” i nie uzyskał równej ochrony prawa majątkowego wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazuje dalej skarżący, nie miał on „zagwarantowanego prawa do równego traktowania i niedyskryminacji w trakcie rozpatrywania jego sprawy, co uzasadnia zarówno zarzut naruszenia praw zagwarantowanych w art. 32 Konstytucji, jak i zasady demokratycznego państwa prawa”.

3.1. W głównej mierze argumentacja skargi została oparta na zarzucie naruszenia praw konstytucyjnych wyrażonych w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przypomina, że w Konstytucji dokonano rozróżnienia pomiędzy prawem majątkowym (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) a prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), które zostało wyraźnie wyodrębnione jako prawo podmiotowe. Zaskarżone przepisy ustawy emerytalnej dotyczą emerytury, która stanowi jedną z form realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pomimo tego, że prawo do emerytury ma walor majątkowy, to jednak nie jest prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji. Stanowi ono formę realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, i dlatego jego źródłem jest art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wskazane wyżej rozróżnienie dotyczy także ochrony praw majątkowych i ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego. Skarżący argumentuje, że został pozbawiony prawa majątkowego – prawa do świadczenia emerytalnego, i stwierdza, że podlega ono ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji i to ten przepis skarżący powołuje jako wzorzec kontroli. Natomiast – jak już wyżej podkreślono – w sytuacji gdy uprawnienia majątkowe są wyrazem prawa do zabezpieczenia społecznego bądź je konkretyzują, konstytucyjnym wzorcem kontroli przepisów ingerujących w te uprawnienia pozostaje art. 67 Konstytucji. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału, jak również w poglądach doktryny (zob. wyrok TK z 17 grudnia 2013 r., SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138; postanowienia TK z 5 listopada 2012 r. oraz 13 marca 2013 r., Ts 43/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 205 i 206; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016).

3.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy praw wyrażonych w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta, uzasadnia – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK – odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Trybunał przypomina również, że wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej mogą być jedynie przepisy Konstytucji wyrażające prawa lub wolności skarżącego o charakterze podmiotowym (art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Tymczasem skarżący przywołuje jako samodzielne wzorce kontroli art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, nie są one jednak – jak wielokrotnie podkreślał to w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny – źródłem ani wolności, ani praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym. Wyrażona bowiem w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego jest skierowana w pierwszym rzędzie do prawodawcy (zob. postanowienie TK z 12 grudnia 2000 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59), art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wymienia żadnych praw i wolności, a jedynie możliwość ich ograniczenia (np. postanowienie TK z 6 grudnia 2006 r., Ts 218/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 56), natomiast w odniesieniu do art. 32 Konstytucji Trybunał zaznaczył, że wyrażone w tym przepisie prawo do równego traktowania ma charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich, samoistnie (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 225).

Należy podkreślić, że wymienione wyżej przepisy Konstytucji mogą stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, jedynie w przypadku powiązania ich z innymi przepisami Konstytucji wyrażającymi prawa lub wolności o charakterze podmiotowym.

5. Jedynie na marginesie Trybunał zauważa, że w odpowiedzi na pytanie sformułowane w zarządzeniu skarżący stwierdził, iż „skarga dotyczy rozumienia przepisów dokonanego na drodze interpretacji *in concreto*”.

Z uzasadnienia samej skargi, jak i z pisma mającego uzupełnić jej braki wynika także, że wskazany przez skarżącego sposób, w jaki zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawa skarżącego, odnosi się w głównej mierze do negatywnej oceny zastosowania przepisów przez organ emerytalny i sądy w sprawie skarżącego. Trzeba zauważyć, że taki sposób uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie wyjaśnia problemu normatywnej niezgodności zaskarżonych przepisów z postanowieniami Konstytucji, a zarzut odnosi się jedynie do sposobu ich stosowania przez organ emerytalny i sądy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał przypomina – że co do zasady – ocena procesu stosowania prawa nie należy do kognicji Trybunał i nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Wyjątek od tej zasady Trybunał przedstawił w postanowieniu z 4 grudnia 2000 r., w którym stwierdził, że „jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; podobnie wyrok TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

W nawiązaniu do zacytowanego wyżej postanowienia Trybunał zauważa, że skarżący nie przywołał żadnych orzeczeń, które wskazywałyby na utrwaloną linię orzeczniczą, mogącą potwierdzić przedstawioną przez skarżącego interpretację zaskarżonych przepisów. W tym zakresie skarżący ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że „taki sposób rozumienia kwestionowanych przepisów będzie powielany w innych tego typu sprawach”.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.