

RCL DPiO 5604-30/13

ANALIZA

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 19 LUTEGO 2013 R., SYGN. AKT P 14/11**

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 28 lutego 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 271.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis **art. 46 ust. 1** 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.) **w zakresie** w jakim wypłata emerytury jest wznawiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie jej wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 46 ust. 1 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, zwanej dalej, „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 28 lutego 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Prawo funkcjonariusza do świadczeń na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (tj. emerytury lub renty, dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych), powstaje po spełnieniu ustawowych przesłanek (np. zwolnienie ze służby, odpowiednia wysługa lat) i z reguły trwa aż do jego śmierci. Świadczenia te wypłacane są od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca w którym złożono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 42 ustawy). W wyjątkowych przypadkach ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje jednak instytucję ich wstrzymania. Zgodnie bowiem z art. 45 ww. ustawy wypłatę świadczenia wstrzymuje się, jeżeli:

- 1) powstaną okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa;
- 2) okaże się że:
 - a) wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane,
 - b) świadczenia nie mogą zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego,
 - c) prawo do świadczeń nie istniało;
- 3) osoba pobierająca świadczenie, mimo pouczenia lub żądania organu emerytalnego, nie przedłoży dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do świadczenia.

Badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 46 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określa zasady wznowienia wypłaty wstrzymanych świadczeń. Przepis ten w ust. 1 przewiduje mechanizm zgodnie, z którym w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym przyczyna ta ustała, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu. Z kolei ust. 2 wprowadza wyjątek od powyższej zasady stanowiąc, że w przypadku gdy wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznowia się poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty świadczenia lub wydano decyzję.

Powyższe oznacza, że zasadą jest, że wypłata wstrzymanego świadczenia następuje po ustaniu przyczyny wstrzymania, nie wcześniej jednak niż od dnia złożenia wniosku. Natomiast wyjątkiem jest wznowienie wypłaty świadczenia od dnia jego wstrzymania w sytuacji, gdy wstrzymanie nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że wstrzymanie wypłaty świadczeń może mieć miejsce zarówno w sytuacji, gdy ustaje samo prawo do świadczeń lub gdy prawo to zostało zawieszona jak również w sytuacji, gdy samo prawo do świadczenia nie ustało, a jedynie zaistniały przeszkody natury technicznej uniemożliwiające prawidłową ich wypłatę (np. osoba uprawniona do świadczenia nie podała numeru konta, na które ma być wpłacana emerytura, lub aktualnego adresu do korespondencji). W przypadku zaistnienia drugiego wariantu organ emerytalny zaraz po ustaniu przeszkód związanych z doręczeniem ma obowiązek wznowić wypłatę świadczenia, która zgodnie z dyspozycją zawartą w zaskarżonym przepisie nastąpi dopiero od miesiąca, w którym ustała ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu.

Mechanizm zastosowany w art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powoduje, że osoba w stosunku do której wstrzymana została wypłata świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego nie otrzyma wszystkich zaległych świadczeń, pomimo że samo prawo do otrzymania tych świadczeń nigdy nie zostało zakwestionowane.

Na marginesie zauważenia wymaga, że analizowany przepis będący przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest analogiczny do rozwiązania przewidzianego w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późm. zm.). Natomiast jest odmienny od uregulowania zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), które stanowi, że w takich przypadkach (tj. gdy świadczenie nie może zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego) wypłatę świadczenia wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ową zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z przyjętego wzorca konstytucyjnego należy uznać nie tylko za ogólną zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, ale również, jak niejednokrotnie już wskazywał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, za podstawę, z której wywodzić można podlegające ochronie prawo każdego obywatela do sprawiedliwego

traktowania, z jednym tylko warunkiem, że prawo to zostanie odniesione do jakiegokolwiek sfery stosunków objętej gwarancjami przewidzianymi w ustawie zasadniczej. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zaznaczył również, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ściśle powiązana z zasadą równości wobec prawa, które interpretowane łącznie zakazują arbitralności regulacji prawnych, ich nieproporcjonalnego charakteru oraz nieuzasadnionego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (np. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

Badając zaskarżoną regulację z ww. wzorcem kontroli Trybunał Konstytucyjny zauważył, że mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń emerytalnych zawarty w art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia w kontekście mechanizmu przewidzianego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zróżnicowanie sytuacji emerytów pobierających świadczenia wynika z faktu ich przynależności do różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie ustawodawca dysponuje dużą swobodą w zakresie kształtowania zasad wypłaty emerytury, nie oznacza to jednak, że nie musi uwzględniać innych przepisów Konstytucji w tym zakresie, w szczególności wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawo podmiotowe. W tym miejscu zauważenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje samej możliwości zróżnicowania tych systemów, jednakże nie może, jak przewidziane to zostało w zaskarżonej regulacji, definitywnie pozbawiać wstecz wypłaty świadczeń emerytalnych osób uprawnionych. Powyższe wydaje się tym bardziej uzasadnione, że wstrzymanie wypłaty świadczenia ma miejsce w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało zawieszane, ani też nie stwierdzono jego nieistnienia ani ustania. Zatem osoba taka dalej spełnia ustawowe warunki nabycia prawa do świadczeń emerytalnych. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki prawne zbliżone do formalnego zawieszenia prawa do świadczenia, które nastąpiło nie na skutek błędu organu emerytalnego, kiedy nie można domagać się wypłaty świadczenia za okres zawieszenia prawa do emerytury. W takich okolicznościach w piśmiennictwie podkreśla się, że organ emerytalny powinien złożyć nieodebrane świadczenie w depozycie, a następnie po ustaniu przyczyny wstrzymania wznowić jego wypłatę i zwrócić depozyt.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny, zauważył, że specyfika systemu emerytalnego służb mundurowych nie uzasadnia wprowadzenia omawianego zróżnicowania wypłaty wstrzymanych świadczeń w stosunku do rozwiązań przewidzianych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji aktualny pozostaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt. K 4/99, zgodnie z którym podstawa

prawna różnicowania statusu prawnego ma miejsce do czasu pozostawania w służbie, natomiast później osoba taka staje się emerytem, co przemawia za tym, aby stosować do niej ogólne regulacje dotyczące tej grupy społecznej.

Mając na uwadze powyższe rozważania Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zaskarżona regulacja w zakresie określonym w sentencji nie spełnia standardów konstytucyjnych, gdyż nie istnieje relewanta cecha uzasadniająca zastosowanie innego mechanizmu wznawiania wypłaty świadczeń w stosunku do podmiotów podlegających reżimowi ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie określonym w sentencji, na 12 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (tj. do dnia 28 lutego 2014 r.). Wskutek powyższego do momentu upływu ww. terminu zaskarżona norma wynikająca z art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nadal funkcjonuje w systemie prawa. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma utrzymać w mocy niekonstytucyjne przepisy, aż do momentu nadejścia terminu wskazanego przez Trybunał. Przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W analizowanej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie określił jednoznacznie wskazówek dla prawodawcy. Niemniej jednak podkreślił, iż nie neguje generalnej potrzeby i celowości ustanowienia przez ustawodawcę regulacji prawnych przeciwdziałających negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno – rentowych, zwłaszcza w przypadku gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń leżą po stronie świadczeniobiorcy. Jednakże, w opinii Trybunału regulacja taka powinna uwzględniać specyfikę i funkcje systemu zabezpieczenia społecznego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac jest Minister Spraw Wewnętrznych.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Działania legislacyjne podejmowane w celu wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinny obejmować swym zakresem dostosowanie mechanizmu wypłaty wstrzymanych świadczeń w przypadku niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego do mechanizmu wypłaty tych świadczeń, który uregulowany został w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rozszerzenie mechanizmu wypłaty świadczeń emerytalnych również na inne świadczenia przewidziane w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wynika z faktu, iż art. 45 ust. 1 tej ustawy, określający przypadki wstrzymania wypłaty świadczeń oraz art. 46, określający zasady wznawiania wypłaty zawieszonych świadczeń odnoszą się do wszystkich rodzajów świadczeń wymienionych w ustawie (np. renty, zasiłki). Natomiast Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie związany był zakresem pytania prawnego sądu, stąd też w swojej sentencji odniósł się jedynie do wypłaty wstrzymanych emerytur.

Mając na uwadze powyższe jednym z możliwych rozwiązań może być dodanie ust. 1a w art. 46 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w następującym brzmieniu:

„1a. W przypadkach określonych w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b wypłatę świadczenia wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata wstecz licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.”.

Ponadto mając na uwadze spójność systemu prawa podjęte prace legislacyjne powinny swoim zakresem obejmować również ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.), która w swojej treści zawiera analogiczne przepisy do tych które zostały uznane za niekonstytucyjne.

Zatem analogiczny ust. 1a powinien zostać dodany w art. 45 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin.


Ograniczenie zakresu nowelizacji wyłącznie do jednej przesłanki wynika z faktu iż ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tylko dla tego rodzaju przypadku (nie licząc sytuacji, gdy wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na

skutek błędu organu emerytalnego) przewiduje inny termin wznowienia. W pozostałych przypadkach termin wznowienia wypłaty zawieszonych świadczeń przewidziany w ww. ustawie jest taki sam jak w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec powyższego nie zachodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady równości podmiotów.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Sejmu i Senatu nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału


Joanna Knapińska

Opracowała:
Anna Markowska

