

17/2/A/2013

WYROK

z dnia 19 lutego 2013 r.

Sygn. akt P 14/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Leon Kieres – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lutego 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 46 ust. 1 i 2 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, ze zm.) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty, są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

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, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786, z 2010 r. Nr 113, poz. 745, z 2011 r. Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 637 i 664) w zakresie, w jakim wypłata emerytury jest wznowiana od miesiąca, w którym ustala przyczyna powodująca wstrzymanie jej wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lutego 2013 r. w Dz. U. poz. 193.

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.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Apelacyjny w Warszawie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), postanowieniem z 22 października 2010 r. (sygn. akt III AUa 823/10), uzupełnionym 21 lutego 2011 r., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, „czy przepisy art. 46 ust. 1 i 2 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty, są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa”.

Pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z apelacją Antoniego S. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ubezpieczeń Społecznych z 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt XIII U 3290/09). Powód pełnił służbę w Państwowej Straży Pożarnej, z której został zwolniony 18 kwietnia 2005 r. Decyzją z 2 maja 2005 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej: organ emerytalny MSWiA) ustalił dla niego prawo do emerytury policyjnej, poczynając od 1 maja 2005 r. Świadczenie było wypłacane, zgodnie z dyspozycją powoda, na jego rachunek bankowy, wskazany we wniosku o przyznanie emerytury. Przelewy, poczynając od sierpnia 2006 r., były jednak zwracane, ponieważ rachunek pozostawał „nieczynny”. Organ emerytalny MSWiA ustalił, że 18 lipca 2005 r. powód został wymeldowany z pobytu stałego pod adresem podanym

we wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego i nie pozostawił danych o nowym adresie zameldowania ani adresu do korespondencji.

Pismem z 13 października 2006 r., które zostało wysłane na dotychczasowy adres, organ emerytalny MSWiA zwrócił się do powoda o podanie aktualnego adresu zamieszkania pod rygorem wydania decyzji o zawieszeniu prawa do emerytury policyjnej i wstrzymaniu jej wypłaty, informując jednocześnie o obowiązkach wynikających z art. 34 ust. 2 w związku z 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, ze zm.; dalej: u.z.e.f. albo policyjna ustawa zaopatrzeniowa). Przesyłka pocztowa została zwrócona z adnotacją: „Adresat wyprowadził się”. Decyzją z 29 listopada 2006 r. organ emerytalny MSWiA wstrzymał powodowi wypłatę emerytury policyjnej, poczynając od 1 sierpnia 2006 r., z uwagi na brak możliwości przekazywania świadczenia na wskazany rachunek bankowy i doręczenia korespondencji na podany adres. Jako podstawę prawną wstrzymania wypłaty organ emerytalny MSWiA powołał art. 45 ust. 1 pkt 2b oraz ust. 2 pkt 2 u.z.e.f.

24 kwietnia 2007 r. powód zwrócił się do organu emerytalnego MSWiA o przesłanie mu informacji o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy za rok 2006, wyjaśniając, że przebywał poza granicami kraju. W piśmie tym podał nowy adres do korespondencji. Organ emerytalny MSWiA uczynił zadość wnioskowi, przesyłając żądane informacje o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy, i jednocześnie poinformował, że od 1 czerwca 2007 r. (tj. od najbliższego terminu płatności) dokonano zmiany jego adresu korespondencyjnego. 7 września 2009 r. powód zwrócił się do organu emerytalnego MSWiA o przekazywanie jego emerytury na nowy rachunek bankowy. Decyzją z 14 września 2009 r. organ emerytalny MSWiA podjął wypłatę emerytury od 1 września 2009 r., tj. od miesiąca złożenia przez powoda wniosku o wznowienie wypłaty, przyjmując jako podstawę prawną art. 42 ust. 1 u.z.e.f. W odwołaniu od tej decyzji powód wniósł o jej zmianę przez wznowienie wypłaty emerytury od 1 sierpnia 2006 r., tj. od dnia jej wstrzymania. Argumentował, że prawo do emerytury nabył z tytułu wieloletniej służby i na skutek zmiany miejsca pobytu nie powinien być świadczenia pozbawiony. Organ emerytalny MSWiA wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt XIII U 3290/09), odwołanie powoda oddalił. Ustalił, że w sierpniu 2006 r. odwołujący się wyjechał za granicę, o czym nie poinformował organu emerytalnego. W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, wstrzymanie wypłaty emerytury policyjnej decyzją z 29 listopada 2006 r., poczynając od sierpnia 2006 r. (tj. od miesiąca, za który przysługiwało świadczenie niedoręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego), nie było dotknięte błędem organu emerytalnego, stąd wznowienie wypłaty emerytury policyjnej od 1 września 2009 r. nastąpiło prawidłowo. Wznowienie wypłaty emerytury nie mogło zostać dokonane na podstawie art. 46 ust. 2 u.z.e.f. za okres poprzedzający miesiąc złożenia wniosku o wznowienie wypłaty, ponieważ jej wstrzymanie nie było konsekwencją błędu organu emerytalnego. Mając na uwadze ustalenia faktyczne, Sąd Okręgowy w Warszawie przyjął, że odwołujący się przyczynił się do zaistniałej w sprawie sytuacji, a konsekwencji jego zachowania nie może ponosić organ emerytalny.

W apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie powód zarzucił naruszenie art. 46 ust. 2 u.z.e.f., twierdząc, że organ emerytalny MSWiA dopuścił się uchybień przy wstrzymaniu wypłaty jego emerytury policyjnej, polegających na tym, że nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego celem ustalenia jego miejsca pobytu, co

umożliwiał art. 34 ust. 1 u.z.e.f., ewentualnie nie wyznaczył kuratora do reprezentowania jego praw. Argumentował także między innymi, że pozbawienie go emerytury za okres wstrzymania wypłaty świadczenia jest krzywdzące i niezgodne z prawem. W szczególności nie odpowiada analogicznym unormowaniom przewidzianym dla powszechnego systemu emerytalnego, przyjętym w art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS).

W przekonaniu pytającego sądu, na tle zawisłej przed nim sprawy istnieje zagadnienie konstytucyjne, czy różnicowanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i świadczeniobiorców z ubezpieczenia powszechnego, w zakresie regulacji dotyczących wstrzymania i wznowienia wypłaty świadczeń emerytalnych, jest zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazuje sąd, emerytom służb mundurowych w sytuacji, gdy wypłata ich świadczeń została wstrzymana z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przysługuje żądanie wznowienia wypłaty od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty. Żądanie wypłaty za trzy lata jest przewidziane dla wznowienia wypłaty tylko, gdy jej wstrzymanie nastąpiło na skutek błędu organu. Tym samym świadczenioborca z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych może żądać wznowienia wypłaty świadczeń za znacznie krótszy okres wstecz niż świadczenioborca z powszechnego systemu emerytalnego – w zasadzie od miesiąca złożenia wniosku o wznowienie wypłaty. Tym samym istnieje różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów prawa, które odznaczają się dwiema cechami wspólnymi: po pierwsze są emerytami, po drugie zaś dochodzą wznowienia wypłaty świadczeń wstrzymanych z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, ale nie na skutek błędu tego organu.

Pytający sąd stoi na stanowisku, że różnicowanie uregulowań w odniesieniu do emerytów służb mundurowych i emerytów z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, w sytuacji wznowienia wypłaty świadczeń wstrzymanych ze względu na niemożność ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie służy urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej. Wprawdzie sąd odnotowuje, że świadczenia z policyjnej ustawy zaopatrzeniowej są finansowane z budżetu państwa, bez opłacania składki, i że jest to system „korzystniejszy” niż ten realizowany metodą ubezpieczeniową, ostatecznie jednak uznaje, że „istotna podmiotowo różnica (podstawa różnicowania statusu prawnego obu grup osób) ma miejsce do czasu pozostawania w służbie, natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem lub rencistą i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”.

Zdaniem pytającego sądu, celem wprowadzenia regulacji przewidującej prekluzję wypłaty świadczenia wstrzymanego z powodu niemożliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest zdyscyplinowanie świadczeniobiorców do szybkiego usunięcia przeszkód w skutecznym doręczeniu świadczeń. Unormowanie wyartykułowane w art. 46 ust. 1 u.z.e.f. jest jednak nieproporcjonalne do osiągnięcia tego celu. Zadaniem świadczeń emerytalno-rentowych jest zastąpienie zarobku osoby, która nie może go osiągać z uwagi na wiek czy niezdolność do pracy. W sytuacji niemożności doręczenia świadczeń, wstrzymane świadczenia nie przestają przysługiwać, nie dochodzi też do ich zawieszenia, bo nie przewidują tego przepisy. W omawianej sytuacji świadczenioborca z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych zostaje zatem pozbawiony świadczeń za cały okres wstrzymania ich wypłaty, poprzedzający miesiąc zgłoszenia wniosku o wznowienie czy wydania decyzji z urzędu.

Choć niemożność doręczenia świadczenia istnieje z przyczyn niezależnych od organu rentowego, to nie można pominąć, że świadczenie za dany okres przysługiwało, tylko z przyczyn natury technicznej (np. niewłaściwy numer rachunku bankowego, nieaktualny adres świadczeniobiorcy) nie mogło zostać doręczone. Przewidziana dla świadczeniobiorców służb mundurowych „szczególna sankcja” jest zatem zbyt dotkliwa, w odróżnieniu od sytuacji prawnej osób pobierających świadczenia z powszechnych ubezpieczeń.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2011 r. pytający sąd został wezwany do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Postanowieniem z 21 lutego 2011 r. (sygn. akt III AUa 823/10) pytający sąd wyjaśnił, że w zawisłej przed nim sprawie sporną kwestią jest określenie daty, od której powinno nastąpić wznowienie wypłaty świadczenia emerytalnego świadczeniobiorcy, wstrzymanego w przeszłości ze względu na niemożność jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego; ocena konstytucyjności art. 46 ust. 1-2 u.z.e.f. – kompleksowo normującego problematykę wznowienia wypłaty świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych – będzie zatem determinowała rozstrzygnięcie sądu co do istoty.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 28 lipca 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomija obowiązek wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego na zasadach określonych w tym przepisie, w wypadku gdy wstrzymanie jego wypłaty nastąpiło z powodu braku możliwości doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, przedmiot kontroli powinien zostać ograniczony tylko do art. 46 ust. 2 u.z.e.f. Zakres kontroli wyodrębniony przez pytający sąd częściowo stanowi bowiem postulat ustawodawczy wprowadzenia, obok zaskarżonych przepisów, nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. Jak zaznaczył Marszałek Sejmu, o ile należy zgodzić się z pytającym sądem, że problemem konstytucyjnym może być zagadnienie dopuszczalności rezygnacji przez ustawodawcę z unormowania prawa emeryta do wstecznej wypłaty nabytego świadczenia, a zatem ewentualnego pominięcia ustawodawczego w którymś z ustępów art. 46 u.z.e.f., o tyle kreowanie poszczególnych przesłanek instytucji wypłaty świadczenia należy już wyłącznie do parlamentu. Marszałek Sejmu odnotował również, że zakres przedmiotowy ust. 1 i 2 zaskarżonego artykułu jest „rozdzielny normatywnie” (przepisy te mają odmienne hipotezy i dyspozycje). W określonym stanie faktycznym znajdzie zastosowanie albo jeden, albo drugi przepis. Tymczasem pytający sąd jako przedmiot kontroli podał, bez dystynkcji nawiązującej do ich treści, obie regulacje. Sformułowanie zakresu zaskarżenia oraz zakwestionowanie dwóch odrębnych przepisów prowadzi do wniosku, iż w takiej konfiguracji nie jest możliwe dookreślenie, w którym ustępie art. 46 u.z.e.f. „brakuje” (ze względów konstytucyjnych) części normy. Zarazem nie można przyjąć, że pytający sąd podnosi tożsame zarzuty pominięcia ustawodawczego zarówno wobec ust. 1 jak i ust. 2 zaskarżonej regulacji, nie niuansując zakresu ewentualnej niezgodności w stosunku do obu tych jednostek redakcyjnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut pominięcia ustawodawczego jest zasadny tylko w wypadku samodzielnej oceny art. 46 ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w

jakim w swojej hipotezie pomija wstrzymanie wypłaty świadczeń emerytalnych na skutek tego, że nie mogą one zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego; w odniesieniu do art. 46 ust. 1 u.z.e.f. postępowanie powinno natomiast zostać umorzone, ponieważ zarzuty dotyczą „zaniechania ustawodawczego, którego ocena leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego”.

Analizę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu Marszałek Sejmu rozpoczął od konstatacji, że sytuacja prawna emeryta służb mundurowych jest mniej korzystna od sytuacji emeryta z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, a problemem konstytucyjnym jest w tym wypadku dopuszczalność zróżnicowania regulacji dotyczącej wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, w sytuacji gdy nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Marszałek Sejmu podkreślił, że wstępnym zagadnieniem, które musi zostać rozważone – wobec wskazania jako wzorca kontroli zasady równości wobec prawa – jest możliwość porównywania obu grup emerytów.

Zgadzając się z pytającym sądem co do *meritum*, Marszałek Sejmu przyjął, że ani sposób finansowania świadczenia i brak zasady wzajemności, ani specyfika służby nie stanowią istotnej cechy, która znacząco różnicowałaby obie grupy emerytów. Uznał przy tym, że wspólną cechą relewantną jest w tym wypadku sam fakt bycia emerytem, któremu wypłata świadczenia emerytalnego została wstrzymana z powodu niemożności doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jak stwierdził, świadczenie emerytalne wypłacane tzw. emerytowi mundurowemu pod względem społecznym i ekonomicznym pełni takie same funkcje, jak świadczenie wypłacane z powszechnego systemu ubezpieczeniowego. Podstawowym celem emerytury, jako składnika konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, jest zastąpienie szeroko rozumianego wynagrodzenia za pracę w sytuacji, gdy człowiek nie jest zdolny do dalszego jej wykonywania ze względu na wiek. Oba świadczenia są wypłacane okresowo, w sposób ciągły, aż do ziszczenia się warunku negatywnego (np. śmierci); samo prawo do emerytury ma charakter osobisty, nie można się go zrzec ani utracić. Według Marszałka Sejmu, przesądza to, że zaskarżona regulacja jest nieproporcjonalna i narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego co do jego istoty. Następuje bowiem pozbawienie prawa do świadczenia emerytalnego za okres, w którym świadczenie przysługiwało.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że argumentacja przemawiająca za niezgodnością art. 46 ust. 2 u.z.e.f. z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest adekwatna również w stosunku do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 26 września 2011 r. wniósł o orzeczenie, że art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych z tego powodu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wiosek o wznowienie wypłaty, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że sytuacja prawna podmiotów objętych policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego nie jest konfrontowana przez pytający sąd z sytuacją prawną osób, które uzyskały decyzje o wznowieniu wypłaty świadczeń z tego właśnie systemu, wstrzymanych z powodu błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 2 u.z.e.f.), lecz z sytuacją osób pobierających świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, którym wstrzymano wypłatę emerytury ze względu na brak

możliwości doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Dlatego, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, ocenie z perspektywy zasady równości może podlegać „kompleksowe rozwiązanie regul” przewidzianych w art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f.

Prokurator Generalny podzielił wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu. Stwierdził między innymi, że osoby objęte policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, którym wypłata świadczeń została wstrzymana decyzją organu emerytalnego z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie wznowiona po ustaniu tej przyczyny, charakteryzują się takimi samymi cechami jak świadczeniobiorcy objęci powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 135 ust. 2 u.e.r. Mają oni bowiem również ustalone prawo do świadczeń emerytalnych, wypłata tych świadczeń została im wstrzymana przez organ emerytalny z tego powodu, że nie mogą być one doręczone z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie, po ustaniu przyczyny wstrzymania wypłaty i po złożeniu przez zainteresowanego wniosku, wypłata została podjęta przez organ emerytalny.

Prokurator Generalny przyznał, że istnienie odrębnych systemów emerytalnych, w tym systemu zaopatrzeniowego dla funkcjonariuszy służb mundurowych, nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń. O ile więc charakter i warunki pełnienia służby mogą stanowić uzasadnienie korzystniejszych niż w systemie powszechnym zasad nabywania prawa do świadczeń emerytalnych przez poszczególne grupy zawodowe, o tyle osoby, które pobierają emeryturę z takiego systemu, stają się emerytami i powinny – co do zasady – podlegać regulacjom ogólnym, dotyczącym wszystkich emerytów. W szczególności należy odnieść to do przepisów art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f., które uniemożliwiają wznowienie wypłaty świadczeń emerytalnych na takich warunkach jak w art. 135 ust. 2 u.z.e.f.; zróżnicowanie to jest arbitralne i bez racjonalnego związku z celami, dla których został utworzony odrębny system emerytalny służb mundurowych.

Prokurator Generalny odnotował także, że w okresie wstrzymania wypłaty świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia, zarówno świadczeniobiorca objęty powszechnym, jak i odrębnym systemem emerytalnym, nadal spełnia wszystkie ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia. „Niemożność doręczenia świadczenia” nie stanowi bowiem ani przesłanki zawieszenia prawa do świadczeń, ani – tym bardziej – utraty prawa do nich.

Podsumowując swoje stanowisko, Prokurator Generalny stwierdził, że dla ustawowych zasad wznowienia wypłaty świadczeń emerytalnych, wstrzymanych dlatego, że nie mogły zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, to, z jakiego systemu emerytalnego są one wypłacane, nie powinno mieć znaczenia prawnego. Świadczenia te, niezależnie czy są wypłacane z systemu powszechnego, czy z systemu odrębnego, mają służyć zaspokojeniu potrzeb życiowych obywateli w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania z powodu wieku biologicznego lub z powodu choroby lub inwalidztwa. Jeśli zatem nie dochodzi do zawieszenia (utruty) prawa do świadczeń emerytalnych, to dla realizacji art. 67 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia, czy świadczenia są wypłacane z systemu powszechnego, finansowanego przez wszystkich ubezpieczonych, czy też z systemów odrębnych, finansowanych z budżetu państwa. Z uwagi na to, że zasada równości została przez pytający sąd ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości, niezgodność art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – zdaniem Prokuratora Generalnego – przesądza również o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Na rozprawę 19 lutego 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym, w związku z tym główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytający sąd przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, w którym zakwestionował konstytucyjność art. 46 ust. 1 i 2 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, ze zm.; dalej: u.z.e.f. albo policyjna ustawa zaopatrzeniowa) w zakresie, „w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty”. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

– „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 zastrzeżeniem ust. 2” (ust. 1);

– „Jeżeli 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 lub wydano decyzję z urzędu” (ust. 2).

Prawo do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy powstaje wraz ze spełnieniem ustawowych warunków uprawniających do jego nabycia i z reguły trwa aż do śmierci świadczeniobiorcy. Tylko w wyjątkowych wypadkach może zostać wstrzymana jego wypłata. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.z.e.f., wypłatę emerytury wstrzymuje się, jeżeli:

– powstaną okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa;

– okaże się, że: wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane, świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego bądź też prawo do świadczeń nie istniało;

– osoba pobierająca świadczenie, mimo pouczenia lub żądania organu emerytalnego, nie przedłoży dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do świadczeń.

Jednym z powodów wstrzymania wypłaty świadczenia emerytalnego, wskazanym *explicite* w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f., jest brak możliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie

prawniczym, wspomniane przyczyny leżą zwykle po stronie świadczeniobiorcy, który z różnych powodów faktycznych nie jest w stanie odebrać świadczenia bądź unika jego odebrania (wyprowadził się i nie pozostawił adresu do korespondencji lub numeru rachunku bankowego, przebywa w szpitalu, wyjechał za granicę, zaginął, odmawia przyjęcia świadczenia itp.; zob. np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 153-154; B. Suchacki, komentarz do art. 134, [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, Lex; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 276-277; por. również: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 8 lipca 2003 r., sygn. akt III AUa 763/03, Lex nr 81886; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 29 grudnia 1994 r., sygn. akt III AUr 347/94, Lex nr 24857; wyrok Sądu Najwyższego z 27 września 2000 r., sygn. akt II UKN 726/99, Lex nr 45208). Nieodebrane osobiście przez uprawnionego świadczenie będzie doręczone także wówczas, gdy w myśl art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.) zostanie odebrane na przykład przez małżonka lub domownika (por. też art. 44 u.z.e.f.). W konstrukcji art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. istotny jest bowiem fakt fizycznej niemożności doręczenia, a nie okoliczność, że przesyłka nie została odebrana bezpośrednio (osobiście) przez jej adresata (zob. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *op.cit.*, s. 277).

Powyższe uwagi nie oznaczają jednak, że w sensie prawnym świadczenie przestało uprawnionemu przysługiwać czy że nastąpiła zmiana statusu emeryta w systemie ubezpieczenia społecznego. Kiedy przeszkody związane z doręczeniem ustaną, organ emerytalny ma obowiązek wznowić wypłatę świadczenia stosownie do dyspozycji, będącego przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, art. 46 ust. 1 u.z.e.f. bądź art. 46 ust. 2 u.z.e.f. – jeśli wstrzymanie wypłaty było wynikiem błędu organu emerytalnego.

Wstrzymanie wypłaty świadczeń nie następuje *ex lege* od momentu wystąpienia okoliczności wymienionych w ustawie, lecz z mocy decyzji organu emerytalnego, która powinna być doręczona zainteresowanemu z podaniem przyczyny wstrzymania i z pouczeniem o terminie i sposobie odwołania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1999 r., sygn. akt II UKN 19/99, Lex nr 37706, por. też: K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 161-162; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 204-206).

2. Wstępnym zagadnieniem formalnym pytania prawnego, wymagającym rozstrzygnięcia, jest przedmiot kontroli poddany pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego. Pytający sąd poddał w wątpliwość art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f., wskazując, że przepisy te, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia art. 46 ust. 3 u.z.e.f., ustanawiają regulację normującą kompleksowo problematykę wznowienia wypłaty świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że zastrzeżenia pytającego sądu wzbudził przede wszystkim art. 46 ust. 1 u.z.e.f. i właśnie wobec tego przepisu sąd sformułował argumentację prawną w sprawie niezgodności z Konstytucją. Obszerne wywody uzasadnienia zostały poświęcone zasadom wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, wstrzymanego ze względu na brak możliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego (nie na skutek błędu organu emerytalnego), co *de iure* można odnieść jedynie do treści normatywnej obowiązującego art. 46 ust. 1 u.z.e.f. Pytający sąd nie zakwestionował natomiast reguł rządzących wznowieniem wypłaty świadczeń emerytalnych spowodowanych błędem organu emerytalnego, określonych w art. 46 ust. 2 u.z.e.f., co ma w niniejszym wypadku podstawę nie tylko w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed tym sądem, ale również wynika z *meritum* wspomnianych reguł, które – zgodnie z

oczekiwaniem pytającego sądu – przewidują już wsteczną wypłatę świadczeń emerytalnych. Innymi słowy materia ustawowa mająca merytoryczny związek z istotą zarzutów pytającego sądu, popartych stosownym uzasadnieniem w myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), znajduje się w art. 46 ust. 1 u.z.e.f., i do tego przepisu – w zakresie wyznaczonym w *petitum* pytania prawnego – został ograniczony przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Pytający sąd skoncentrował swoje rozważania wokół problematyki terminu, od którego powinna być wznowiona wypłata emerytur niedoręczonych z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Poza zakresem jego zainteresowania pozostało natomiast zagadnienie trzyletniego okresu limitującego wypłatę świadczeń, który został przewidziany w art. 46 ust. 2 u.z.e.f., jako jedna z przesłanek określonego tam mechanizmu prawnego na wypadek wstrzymania wypłaty świadczenia na skutek błędu organu emerytalnego. Tym samym zagadnienie to – *de nomine* odniesione w *petitum* pytania prawnego również do art. 46 ust. 1 u.z.e.f. – pozostało poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, jako niemające związku z zarzutami konstytucyjnymi i ich uzasadnieniem przedstawionym przez pytający sąd.

4. Realia sprawy toczącej się przed pytającym sądem przesądziły ponadto, że Trybunał Konstytucyjny musiał w swoich rozważaniach skoncentrować się tylko na jednym ze świadczeń, które mieszczą się w zakresie przedmiotowym zaskarżonego przepisu, mianowicie: świadczeniu emerytalnym. Co do zasady bowiem art. 46 ust. 1 u.z.e.f. odnosi się do wznowienia wstrzymanej wypłaty nie tylko świadczeń emerytalnych, ale również świadczeń rentowych, dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych wymienionych w art. 25 u.z.e.f. (tj. dodatku pielęgnacyjnego oraz dodatku dla sierot zupełnych).

5. Należy podzielić stanowisko pytającego sądu, że art. 46 u.z.e.f. w sposób kompleksowy i wyczerpujący na użytek policyjnej ustawy zaopatrzeniowej reguluje problematykę wznowiania wypłaty świadczeń wstrzymanych w wypadkach określonych w art. 45 ust. 1 u.z.e.f., w tym ze względu na niemożność ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. W tym zakresie nie znajdzie więc zastosowania dyrektywa zawarta w art. 11 u.z.e.f., która nakazuje stosować uzupełniająco (*sc.* w sprawach nieuregulowanych w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej) przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zagadnienie konstytucyjne poddane pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego nie może zatem zostać w pewnym sensie uchylone przez zastosowanie odpowiednich technik wykładni tekstu prawnego, mających na celu wskazanie jako podstawy rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem 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, ze zm.; dalej: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS), stosowanego na mocy wspomnianego odesłania z art. 11 u.z.e.f., który to przepis umożliwia – jak oczekiwałby sąd – wsteczną wypłatę emerytur w okolicznościach tożsamyh z tymi, które zostały opisane w art. 46 ust. 1 u.z.e.f.

6. Prawo do emerytury funkcjonariuszy służb mundurowych, jak już wspomniano, powstaje w razie zajścia sytuacji objętej ochroną ubezpieczeniową, po spełnieniu ustawowych przesłanek nabycia prawa, w tym uzyskaniu wymaganej wysługi lat oraz zwolnieniu ze służby (art. 12 u.z.e.f.). Ustalenie prawa do emerytury następuje po złożeniu wniosku (art. 32 ust. 3 u.z.e.f.). Świadczenie pieniężne wypłaca się od dnia powstania

prawa do emerytury, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o jego ustalenie (art. 42 u.z.e.f.).

Jest bezsporne, że *de lege lata* zasady wznawiania wypłaty świadczeń emerytalnych z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, ustalone dla osób pobierających świadczenia w ramach systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych (art. 46 ust. 1 u.z.e.f.), są mniej korzystne niż uprawnienia osób będących w takiej samej sytuacji faktycznej, otrzymujących emerytury z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (art. 135 ust. 2 u.e.r.). W tym drugim wypadku możliwa jest wypłata wszystkich zaległych świadczeń pieniężnych, poczynając od miesiąca, w którym wstrzymano wypłatę świadczenia (jedyne ograniczenie stanowi trzyletnia prekluzja żądania wstecznej wypłaty). Ustawodawca ustanowił w tym celu nawet specjalną regulację w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, w całości poświęcając ją problematyce nieskutecznych doręczeń, a zarazem separując w ten sposób pozostałe przesłanki wstrzymania wypłaty świadczenia (w tym leżące po stronie organu emerytalnego – art. 135 ust. 3 u.e.r.). W związku z powyższym pytający sąd poddaje w wątpliwość, czy różnicowanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych i świadczeniobiorców z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji i zasadą równości podmiotów wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, doszło do niezasadnego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych, odznaczających się cechami wspólnymi o charakterze relewantnym z punktu widzenia ich pozycji w prawie ubezpieczeń społecznych, co z kolei powinno przesądzać o zakresowej niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. Kryteria wyodrębniające owe podmioty, to – po pierwsze – status emeryta, a więc osoby, która ma ustalone prawo do świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia społecznego (nabyte w systemie powszechnym albo tzw. służb mundurowych), po drugie zaś – dochodzenie wznowienia wypłaty emerytury z powodu niemożności jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

7. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14) był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika także akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej (zob. np. powołane już orzeczenia TK w sprawach o sygn. U 7/87 i K 17/95 oraz wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, 17 maja 1999 r., sygn. P 6/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 76, 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101). Oceniając zasadność zarzutów wskazujących naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należało przede wszystkim zbadać, czy istnieje cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona, a przyjęte kryterium adekwatne i racjonalne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest również stanowisko, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych; równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te, jak ujął to Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 (OTK ZU nr 4/1996, poz. 33), powinny mieć: „[...] po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej” (zob. także wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Zasada równości wobec prawa w przyjętym rozumieniu łączy się z pojęciem sprawiedliwości społecznej, które ma charakter wielopłaszczyznowy i obejmuje zarówno problematykę formalnoprawną, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, jak też zagadnienia prawa materialnego, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony innych wartości konstytucyjnych (o relacjach między zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zob. np., zamiast wielu, wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Z punktu widzenia kontekstu niniejszego zaskarżenia i argumentów podniesionych przez pytający sąd, szczególne znaczenie w sprawie ma ten aspekt zasady sprawiedliwości społecznej, który nawiązuje do zakazu arbitralności regulacji prawnych, ich nieproporcjonalnego charakteru oraz nieuzasadnionego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie i są ze sobą ściśle powiązane (zob. cytowane wcześniej orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; w tym kierunku także np. wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

8. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że pytający sąd wykorzystał zasadę równości podmiotów wobec prawa przede wszystkim dla wykazania niezasadności zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów pobierających świadczenia emerytalne z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego oraz podmiotów należących do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Swoje wnioski skonstruował więc na podstawie odniesienia do dwóch równorzędnych, bo unormowanych w aktach o takiej samej mocy prawnej, systemów ubezpieczeniowych, między którymi zachodzi relacja *lex specialis* – *lex generalis*, zakładając przy tym, że uprawnione i relewantne konstytucyjnie jest oczekiwanie, aby – w zaskarżonym zakresie – systemy te wykazywały się podobieństwem czy wręcz tożsamością ze względu na wymogi art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak zarysowane zagadnienie nie może być przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, Trybunał nie bada horyzontalnych niespójności

systemu prawa i w swoich analizach jedynie pomocniczo odwołuje się do tego typu argumentacji. Po drugie zaś, istotą niniejszej sprawy jest dopuszczalność *per se* ukształtowania instytucji wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych w taki sposób, aby bez zmiany decyzji emerytalnej, a więc w warunkach istnienia prawa podmiotowego ubezpieczonego, *de facto* pozbawić go przez oznaczony czas uprawnień składających się na treść tego prawa (świadczenia pieniężnego). W szczególności należy ocenić, czy taka regulacja jest proporcjonalna, to znaczy czy celu regulacji nie można było osiągnąć za pomocą instrumentów ingerujących w prawa podmiotowe ubezpieczonego w niższym stopniu, oraz czy realizuje ona jakies szczególne wartości konstytucyjne, co ewentualnie mogłoby oddalić zarzut jej sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dlatego też, kierując się nade wszystko tenorem linii argumentacyjnej zawartej w uzasadnieniu pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bez uszczerbku dla intencji pytającego sądu kontrola konstytucyjności zaskarżonego przepisu policyjnej ustawy zaopatrzeniowej została natomiast przeprowadzona z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej, statutowanej w art. 2 Konstytucji.

9. Co do istoty Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości pytającego sądu odnośnie do art. 46 ust. 1 u.z.e.f., nie znajdując konstytucyjnego uzasadnienia obowiązujących zasad wznawiania wypłaty emerytury na gruncie policyjnej ustawy zaopatrzeniowej, w okolicznościach związanych z niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Kryterium różnicującym sytuację emerytów pobierających świadczenia pieniężne jest w tym wypadku przynależność do różnych systemów zabezpieczenia społecznego (systemu powszechnego, systemu służb mundurowych). Ustawodawca dysponuje wprawdzie względnie szerokim zakresem swobody normowania zasad wypłaty emerytur (o czym jeszcze dalej), nie znaczy to jednak, że – urzeczywistniając wartości leżące u podstaw art. 67 ust. 1 Konstytucji – nie musi uwzględniać standardów wynikających z innych norm ustawy zasadniczej, w tym w szczególności wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe (*in casu* w świetle zasady sprawiedliwości społecznej). Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje przy tym generalnej możliwości różnicowania sytuacji prawnej emerytów należących do wyodrębnionych systemów zabezpieczenia społecznego, ani też samego tworzenia takich systemów, co jest motywowane względami aksjologicznymi i pragmatycznymi, stanowiąc element polityki państwa wobec zawodów i funkcji o szczególnym znaczeniu dla ochrony interesu publicznego. Na gruncie niniejszej sprawy trzeba jednak mieć na uwadze, że przewidziany w zaskarżonym przepisie definitywny brak wypłaty świadczeń emerytalnych wstecz, za okres wstrzymania wypłaty, ze względu na niemożność doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, uwarunkowany jest przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym. W piśmiennictwie podkreśla się, że w takich okolicznościach organ emerytalny powinien złożyć nieodebrane świadczenie do depozytu, a następnie – po ustaniu przeszkody w doręczeniu – wznówić wypłatę i zwrócić depozyt (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 154 – uwagi do art. 135 u.e.r., które *mutatis mutandis* można odnieść do art. 46 ust. 1 u.z.e.f.). Nie można oczywiście wykluczyć stworzenia przez ustawodawcę również innych mechanizmów prawnych realizujących cele ustawowe bez tak intensywnej ingerencji w prawa podmiotowe ubezpieczonego. Obowiązujące obecnie rozwiązanie – w ocenie Trybunału – jest z tego punktu widzenia nieproporcjonalne, a przy tym z pewnością nie ma charakteru bezalternatywnego.

W omawianym kontekście istotne znaczenie ma jeszcze to, że wypłata emerytury zostaje wstrzymana – zgodnie z art. 46 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. – w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało ani zawieszone, ani nie stwierdzono jego nieistnienia czy ustania. Świadczeniobiorca niezmiennie spełnia zatem ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia, a jego indywidualny status prawny, potwierdzony niegdyś decyzją emerytalną, nadal pozostaje aktualny. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki 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 (por. np. K. Antonów, *op.cit.*, s. 155; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *op.cit.*, s. 275). W konsekwencji odmienna sytuacja prawna emerytów służb mundurowych na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. od sytuacji emerytów poddanych regulacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 135 ust. 2 u.e.r.), ze względu na przynależność do innych systemów zabezpieczenia emerytalnego, nie tyle nawet nie ma oparcia w wartościach konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie to uzasadniać, ile prowadzi do rezultatów budzących zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i zakazu naruszania jego istoty oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

10. Dopuszczalny zakres i *meritum* różnicowania systemów zabezpieczenia społecznego są oceniane *a casu ad casum*, przede wszystkim na podstawie cech prawnych konkretnej regulacji poddanej rozprawie sądu konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie na temat akceptowalnych konstytucyjnie odmienności systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych na tle zasad rządzących powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (zob. np. przegląd orzecznictwa w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 21), odnotowując, że niezależnie od swobody regulacyjnej ustawodawcy za konstytucyjnie preferowane należy uznać te rozwiązania, które – uwzględniając w koniecznym zakresie specyfikę służby w służbach mundurowych – nie wprowadzają nadmiernego (zbędnego) oraz pozbawionego racjonalnego uzasadnienia różnicowania pomiędzy tymi systemami (zob. np. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43). Z drugiej strony zaś, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie zawsze będzie bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń (szerzej na ten temat zob. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem i literaturą przedmiotu).

W okolicznościach niniejszej sprawy cechy (własności) koncepcyjne i konstrukcyjne systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych nie stanowią dostatecznego uzasadnienia mechanizmu prawnego przewidzianego w zaskarżonym przepisie, w sytuacji gdy wstrzymanie wypłaty emerytury następuje ze względu na niemożność jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Nie determinują tego ani zaopatrzeniowy charakter systemu służb mundurowych, odznaczający się specjalną metodą gromadzenia środków na finansowanie świadczeń (funkcjonariusze służb mundurowych nie ponoszą ciężarów publicznych – składki na rzecz wspólnego funduszu; por. art. 1 u.z.e.f.), ani specyfika służby mundurowej, która wiąże się między innymi z dyspozycyjnością i zależnością od władzy służbowej, wykonywaniem zadań w

nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, niekiedy z ponadprzeciętnym narażeniem zdrowia i życia, jak też ograniczeniem w czasie służby niektórych praw politycznych (zob. np. wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3), ani odrębne od przyjętego w systemie powszechnym ryzyko ubezpieczeniowe (w systemie powszechnym chodzi o ryzyko dożycia wieku emerytalnego, w systemie zaopatrzeniowym – ryzyko zwolnienia ze służby). Aktualny w tym kontekście pozostaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), że „istotna podmiotowo różnica (podstawa zróżnicowania statusu prawnego) ma (...) miejsce do czasu pozostawania w służbie (co wyraża się między innymi systemem płacenia składek i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczeń), natomiast później osoba taka [funkcjonariusz służb mundurowych] staje się przede wszystkim emerytem i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”. W rozpatrywanej sprawie żaden z elementów stanowiących *signum specificum* systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych nie jest prawnie relewantny dla uzasadnienia szczególnych skutków zaskarżonego przepisu zastosowanego w okolicznościach wstrzymania wypłaty świadczenia podanych przez pytającego sąd.

11. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że *ratio legis* art. 46 ust. 1 u.z.e.f. było przede wszystkim dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (zob. art. 44 ust. 1 u.z.e.f.). Środek działania przyjęty w tym wypadku przez ustawodawcę nie spełnia jednak, co wcześniej zostało już wyjaśnione, konstytucyjnego standardu zarówno z perspektywy proporcjonalności ingerencji w niewzruszone i przysługujące (ustalone) prawo do świadczenia emerytalnego, warunków dopuszczalności zróżnicowania uprawnień podmiotów podobnych, jak też wymogów płynących z zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny nie neguje natomiast generalnej potrzeby i celowości ustanowienia przez ustawodawcę regulacji prawnych przeciwdziałających negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Regulacja taka powinna uwzględniać także specyfikę i funkcje konstytucyjne zabezpieczenia społecznego, w tym jego zasadnicze cele alimentacyjne (tzn. dostarczenie środków do życia, zamiast na przykład wynagrodzenia za pracę), które tylko w ograniczonym zakresie zakładają kapitalizację świadczeń.

12. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również swoje dotychczasowe, ugruntowane w ciągu lat stanowisko, że ustawodawca dysponuje co do zasady dużą swobodą regulacyjną, jeśli chodzi o urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, środków działania czy instrumentów prawnych, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, wymogów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i polityki państwa prowadzonej za pomocą stanowienia prawa. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć między innymi jego istoty bądź kolidować z innymi normami ustawy zasadniczej (por. np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35).

Do wyznaczenia zakresu swobody regulacyjnej na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji istotne znaczenie ma pojęcie zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem

Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. np. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje (a nie uzupełnia) wynagrodzenie ze stosunku pracy.

Zważywszy powyższe wskazówki, ustawodawca powinien odpowiednio dostosować art. 46 ust. 1 u.z.e.f., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, do wymogów konstytucyjnych. Wybór merytorycznej koncepcji sanacji zakwestionowanej regulacji leży w gestii organów odpowiedzialnych za tworzenie prawa.

13. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w ramach kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym sądu. Związek funkcjonalny ze sprawą toczącą się przed pytającym sądem wyznaczył zatem granice wypowiedzi Trybunału, a co za tym idzie wpłynął na skutki rozstrzygnięcia zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. ma charakter zakresowy. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien więc zostać wykonany przez odpowiednią zamianę prawa, polegającą na implementacji *meritum* rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego do ustawy.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 12 miesięcy. W tym czasie ustawodawca powinien dokonać stosownych zmian w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej, aby dostosować jej treść do standardu konstytucyjnego.

Na marginesie należy także odnotować, że taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku zaskarżonego art. 46 ust. 1 u.z.e.f. istnieje na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny nie mógł zająć się w niniejszej sprawie tym zagadnieniem ze względu na wymogi formalne pytania prawnego oraz rządzącą postępowaniem przed Trybunałem zasadę skargowości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.