

38/4/A/2014

WYROK

z dnia 8 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt K 21/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Andrzej Wróbel

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 45 ust. 1 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.) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym ustala przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy nie mogły być one doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666, 675, 1355 i 1717) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu w związku z ustaniem przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia pieniężnego, gdy świadczenie to nie mogło być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2015 r.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 542.

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny w piśmie z 29 maja 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 45 ust. 1 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.; dalej: wojskowa ustawa zaopatrzeniowa) w zakresie, w jakim wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym ustala przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, gdy nie mogły być one doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jak zauważył Prokurator Generalny, zgodnie z ogólną regułą sformułowaną w zakwestionowanym przepisie w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń uprawnionemu wypłaca się wyłącznie świadczenia bieżące. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego. Wówczas wypłatę wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, przy czym wypłata nie może obejmować okresu dłuższego niż trzy lata wstecz, liczonego od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu (art. 45 ust. 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Prokurator Generalny pokreślił, że identyczne rozwiązanie prawne zawarte było w 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, ze zm.; dalej: policyjna ustawa zaopatrzeniowa), o którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest niezgodne z art. 2 Konstytucji (wyrok z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Co więcej, tożsama jest także regulacja dotycząca wyjątku przewidującego możliwość wypłaty świadczeń wstecz – nie dłużej jednak niż za okres trzech lat – jeżeli wypłatę świadczeń wstrzymano na skutek błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 2 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej).

Jak wskazał Prokurator Generalny, kwestia zasad wznawiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano z powodu niemożności doręczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego, odmiennie uregulowana jest w ustawie 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: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), kształtującej powszechny system emerytalno-rentowy. W art. 135 ust. 1 tej ustawy wyrażono tę samą zasadę, co w zakwestionowanym art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, ale przewiduje się dwa wyjątki. Wsteczna wypłata świadczenia za okres nie dłuższy niż trzy lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano z urzędu decyzję o jej wznowieniu, możliwa jest nie tylko w wypadku wstrzymania wypłaty świadczeń wskutek błędu organu rentowego, lecz także w sytuacji, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego (art. 135 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wnioskodawca zaznaczył, że regulacji przewidzianej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie można – na mocy art. 11 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, który w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odsyła do ustawy o emeryturach i rentach z FUS – odnieść do wznowienia wypłaty

świadczeń przysługujących na mocy wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Art. 45 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest bowiem regulacją wyczerpującą.

Jak podkreślił Prokurator Generalny, wstrzymanie przez wojskowy organ emerytalny wypłaty świadczenia pieniężnego z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od tego organu nie jest skutkiem zawieszenia ani utraty prawa do świadczenia przez uprawnionego. Dlatego też – mimo szerokiej swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy w zakresie urzeczywistnienia praw socjalnych obywateli określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji – ustawodawca powinien przewidzieć możliwość uzyskania przez uprawnionego zaległych świadczeń. Takie rozwiązanie przyjął w powszechnym systemie emerytalno-rentowym (art. 135 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Chociaż art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wymaga objęcia wszystkich obywateli jednym systemem zabezpieczenia społecznego i zezwala na pewne zróżnicowania sytuacji obywateli, to jednak takie zróżnicowania, jeżeli mają miejsce, muszą być należycie konstytucyjnie uzasadnione. W tym kontekście Prokurator Generalny odwołał się m.in. do wyroku Trybunału o sygn. P 14/11, w którym regulację analogiczną do zakwestionowanej w niniejszej sprawie Trybunał uznał za niemającą uzasadnienia w zaopatrzeniowym (a nie ubezpieczeniowym) charakterze systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy, ani w specyfice służby mundurowej. Trybunał wskazał m.in., że regulacja zawarta w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej – mimo zasadnego *ratio legis* – jest nieproporcjonalną ingerencją w ustalone prawo do świadczenia emerytalnego i narusza wymogi płynące z zasady sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Prokuratora Generalnego regulacja zakwestionowana w niniejszej sprawie wykazuje tak daleko idące podobieństwo z regulacją, o której Trybunał orzekł w wyroku o sygn. P 14/11, że konkluzje zawarte w tym wyroku można i należy odnieść do niniejszej sprawy. Art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej nie ma zatem uzasadnienia w zaopatrzeniowym charakterze systemu zabezpieczenia społecznego żołnierzy ani w swoistości pełnionej przez nich służby. Z tego też względu – jako regulacja niespełniająca wymogu konieczności, a przez to arbitralna – narusza on zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 17 stycznia 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie, w jakim przewiduje wznowienie wypłaty świadczeń pieniężnych od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, gdy świadczenia nie mogły być doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W imieniu Sejmu Marszałek przedstawił analizę stanu normatywnego, a także podzielił argumentację wnioskodawcy dotyczącą niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji. Podkreślił ponadto, że wywód Trybunału Konstytucyjnego zawarty w wyroku o sygn. P 14/11 jest „bezspoornie adekwatny” do oceny konstytucyjności mechanizmu wznowienia wypłaty emerytury wojskowej ze względu na tożsamość regulacji art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Jak zauważył Marszałek Sejmu, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 14/11 związany był granicami pytania prawnego. Dlatego też Trybunał mógł odnieść się tylko do mechanizmu wznowienia wypłaty emerytury funkcjonariuszy, mimo że mechanizm ten dotyczy także innych świadczeń przysługujących na podstawie policyjnej ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Marszałka Sejmu wywód przedstawiony przez Trybunał w tym wyroku należy odnieść także do wznowienia wypłaty świadczeń

innych niż emerytura, i to zarówno w odniesieniu do policyjnej, jak i wojskowej ustawy zaopatrzeniowej.

Marszałek Sejmu wskazał na toczące się prace legislacyjne (projekt senacki – druk sejmowy nr 1847/VII kadencja i projekt rządowy – druk sejmowy nr 2049/VII kadencja) mające na celu wykonanie wyroku Trybunału o sygn. P 14/11 oraz zmieniające przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie zgodnie ze wskazówkami zawartymi w tym wyroku. Zdaniem Marszałka Sejmu uchwalenie ustawy na podstawie któregoś z projektów powinno skutkować rozważaniem przez Trybunał umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W myśl tego przepisu Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

II

Na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Sejmu wniósł ponadto o odroczenie rozprawy ze względu na uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 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. Ustawa ta zmierza do zmiany m.in. przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku przedstawiciela Sejmu.

Przedstawiciel Sejmu wniósł także o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Uzasadnił to uchwaleniem przez Sejm wspomnianej ustawy oraz potrzebą zapewnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na wypłatę świadczeń. W budżecie na rok 2014 takich środków nie zaplanowano.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Treść i zakres zastosowania art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej.

Zakwestionowany art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666, ze zm.; dalej: wojskowa ustawa zaopatrzeniowa) stanowi, że „w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznawia się od miesiąca, w którym ustala ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2”. Ustęp 2 art. 45 ustawy stanowi natomiast, że „jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznawia 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”.

Mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń pieniężnych, określony w art. 45 ust. 1 i 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, odnosi się nie tylko do emerytury wojskowej, lecz także do innych świadczeń pieniężnych wskazanych w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej, tj. wojskowej renty inwalidzkiej, wojskowej renty rodzinnej oraz przysługujących do emerytury lub renty dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej: dodatku pielęgnacyjnego, dodatku dla sierot zupełnych oraz innych dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych przyznanych na podstawie odrębnych przepisów (por. art. 44 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, wymieniający świadczenia, których wypłatę wstrzymuje się w razie zajścia określonych przesłanek). Wstrzymana może zostać zatem wypłata wszystkich – z wyjątkiem zasiłku pogrzebowego – świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego (por. art. 2 pkt 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Na gruncie wojskowej ustawy zaopatrzeniowej „zaopatrzenie emerytalne” – wbrew nazwie – obejmuje zatem nie tylko emeryturę, lecz także m.in. inne świadczenia pieniężne wymienione w ustawie (por. art. 1 i art. 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

1.2. Wypłata, wstrzymanie wypłaty i wznowienie wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Podstawą wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego jest ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego z wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala, w formie decyzji, wojskowy organ emerytalny (art. 31 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego wszczyna się na wniosek zainteresowanego (art. 31 ust. 3 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Osoba ta jest zobowiązana wskazać we wniosku m.in. sposób wypłaty świadczenia wraz z podaniem odpowiednich danych niezbędnych do jego wypłaty [§ 5 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. poz. 194), wydanego na podstawie art. 37 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej].

Świadczenia wypłaca się miesięcznie, w dniu ustalonym jako termin płatności, na rachunek osoby uprawnionej w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli osoba uprawniona o to wniosła, albo do rąk osoby uprawnionej – za pośrednictwem operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) albo innych osób prawnych upoważnionych do prowadzenia działalności w zakresie doręczania świadczeń (art. 43 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

W razie zajścia okoliczności określonych w art. 44 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej wypłata świadczeń pieniężnych zostaje wstrzymana. Jedną z takich okoliczności jest sytuacja, w której świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego (art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Wówczas wypłatę wstrzymuje się, poczynając od miesiąca, za który przysługiwało świadczenie niedoręczone (art. 44 ust. 2 pkt 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny podtrzymał ustalenia zawarte w wyroku Trybunału z 19 lutego 2013 r. o sygn. P 14/11 (OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17, cz. III, pkt 1) odnoszące się do niemożności doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jako przesłanki wstrzymania wypłaty świadczenia.

Trybunał ustalił wówczas, że przyczyny niezależne od organu emerytalnego, skutkujące niemożnością doręczenia świadczenia, 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, nie podał nowego numeru rachunku bankowego, przebywa w szpitalu, wyjechał za granicę, odmawia przyjęcia świadczenia itp.). Istotne jest nie to, że uprawniony nie może świadczenia odebrać osobiście, lecz to, że świadczenia nie można w ogóle doręczyć. Niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest zatem uwarunkowana przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym.

Wstrzymanie wypłaty świadczenia nie oznacza, że w sensie prawnym świadczenie przestało uprawnionemu przysługiwać. Kiedy ustaną przeszkody związane z niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, wypłata świadczenia jest wznawiana.

Środki przeznaczone na wypłatę świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (nie tylko wojskowego) nie są – przed ich doręczeniem – własnością uprawnionego. Są to środki publiczne, którymi organy państwowe powinny móc dysponować. Wypłatę zaległych świadczeń finansuje się z bieżących środków publicznych.

Analogicznie do konkluzji zawartej w wyroku o sygn. P 14/11 (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 11) za *ratio legis* art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej Trybunał Konstytucyjny uznaje dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (por. art. 43 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Za drugi istotny cel tej regulacji Trybunał uznaje ochronę gospodarki finansowej w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Skoro świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy, to nie można wymagać od organów państwowych podjęcia ponadstandardowych działań w celu doręczenia nieodebranych świadczeń. Niecelowe jest również deponowanie nieodebranych świadczeń, będących – przed ich doręczeniem – publicznymi środkami finansowymi. Przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie ma zatem dwa podstawowe cele ustrojowe: przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy, oraz ochronę publicznych środków finansowych. Są to niewątpliwie cele konstytucyjnie uzasadnione, których realizacja mieści się w zakresie swobody normodawczej ustawodawcy.

Zakwestionowany art. 45 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, a ściśle – jego ust. 1 i 2 – określa mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń. Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, przepis ten jest regulacją wyczerpującą. Z tego względu nie mają zastosowania, na mocy odesłania zawartego w art. 11 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), m.in. – co w niniejszej sprawie ma podstawowe znaczenie – jej art. 135 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem w razie wstrzymania wypłaty świadczenia z powodu niemożności jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu rentowego 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. W tym wypadku, inaczej niż w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej, możliwa jest nie tylko wypłata świadczeń bieżących, lecz także zaległych, do trzech lat wstecz.

1.3. Tożsamość problemu konstytucyjnego rozstrzygniętego w sprawie o sygn. P 14/11.

Zarówno wnioskodawca, jak i Marszałek Sejmu wskazali na tożsamość treści normatywnej 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 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: policyjna ustawa zaopatrzeniowa), którego niezgodność z art. 2 Konstytucji Trybunał stwierdził w wyroku o sygn. P 14/11, z zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Marszałek dodatkowo podkreślił wąski zakres orzeczonej wówczas niekonstytucyjności ze względu na związanie Trybunału granicami pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 14/11 zaznaczył, że „taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku zaskarżonego art. 46 ust. 1 (...) [policyjnej ustawy zaopatrzeniowej] istnieje na gruncie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin” (wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 13). Na gruncie tamtej sprawy Trybunał nie mógł zająć się orzekaniem o konstytucyjności regulacji określonej w wojskowej ustawy zaopatrzeniowej. Wynikało to z wymogów formalnych przedstawienia pytania prawnego (art. 193 Konstytucji) oraz obowiązującej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości (por. cz. III, pkt 13 wyroku o sygn. P 14/11).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał zajęte w wyroku o sygn. P 14/11 stanowisko o tożsamości problemu konstytucyjnego związanego z art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej i art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej. Tym samym podzielił w tym względzie uwagi wnioskodawcy i Marszałka Sejmu. Trybunał zaznacza wszakże, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej odnosi się do odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego niż art. 46 ust. 1 policyjnej ustaw zaopatrzeniowej. Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis ma również odmienny katalog adresatów. Niemniej jednak mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano ze względu na brak możliwości ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest generalnie tożsamy w obu przepisach.

Mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń przyjęty w art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej zaskarżono w dużo szerszym zakresie niż analogiczny do niego mechanizm zawarty w art. 46 ust. 1 policyjnej ustawy zaopatrzeniowej, o którym Trybunał orzekł w wyroku o sygn. P 14/11. Podczas gdy w tamtym wyroku Trybunał – związany granicami pytania prawnego i zasadą skargowości, rządzącą postępowaniem przed Trybunałem – mógł odnieść się wyłącznie do mechanizmu wznawiania wypłaty świadczeń emerytalnych (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 4), w niniejszej sprawie Trybunał odniósł się do wznawiania wypłaty także innych niż emerytura świadczeń pieniężnych przysługujących na podstawie wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, których wypłata może zostać wstrzymana.

2. Wzorzec kontroli.

Argumentację za niekonstytucyjnością art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej Prokurator Generalny oparł na uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 14/11.

Trybunał stwierdził, że choć wnioskodawca zauważył specyfikę postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym sądu i przeanalizował treść wyroku o sygn. P 14/11,

to nie wyciągnął należytych wniosków co do charakteru i treści normatywnej art. 2 Konstytucji, który stał się faktycznie wzorcem kontroli w tamtej sprawie. Trybunał stwierdził, że podstawowy problem z zaskarżonymi regulacjami rozpatrywanymi w tamtej i obecnej sprawie wiąże się z nieproporcjonalną i arbitralną ingerencją państwa w prawa ekonomiczne beneficjentów wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego w sytuacji, gdy powód niemożności doręczenia świadczenia leży po ich stronie. Prokurator Generalny posłużył się argumentacją analogiczną do tej, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest wypracowana dla interpretacji zasady proporcjonalności. Nie przywołał jednak tej zasady ani zakazu nadmiernej ingerencji. Ponieważ niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem podmiotu mającego legitymację procesową ogólną w postępowaniu przed Trybunałem i rozpatrzenie tej sprawy nie jest uzależnione od wystąpienia przesłanki funkcjonalnej – jak ma to miejsce w wypadku kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym – Trybunał uznał zatem, że wniosek Prokuratora Generalnego należy rozpatrzyć w świetle art. 2 Konstytucji i wynikającego z niego zakazu nadmiernej ingerencji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2.1. Zasada sprawiedliwości społecznej.

Jak wskazywał już w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bogatą i zróżnicowaną treść. Z jednej bowiem strony zasada ta koresponduje z zasadą równości. (...) Z drugiej strony zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego” (wyrok z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137, cz. III, pkt 4.4).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej może być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności, „jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, cz. III, pkt 2.2 i powołane tam orzecznictwo). Jednym z takich elementów jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie dostrzegał w zasadzie sprawiedliwości społecznej „zaprzeczenie” lub „przeciwieństwo arbitralności” (por. np. wyroki: z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42, cz. III, pkt 2; z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122, cz. III, pkt 7.4; z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, cz. III, pkt 1.2.3 i powoływane w nich orzecznictwo). Odwołując się do poglądów nauki prawa, zauważał również, że „sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa” (wyrok z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64, cz. III, pkt 4 i powołana tam literatura; teza powtórzona w wyroku z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80, cz. III, pkt 8). Ponadto Trybunał łączył zasadę sprawiedliwości społecznej z zakazem arbitralności regulacji prawnych (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 8). Podobnie jak w sprawie o sygn. P 14/11 dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma właśnie ten aspekt zasady sprawiedliwości społecznej, który wiąże się z zakazem arbitralnego traktowania jednostek przez państwo, w tym ustawodawcę.

Trybunał przypomina, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4, cz. III, pkt 4.2 i powołane tam

orzecznictwo; por. też wyrok o sygn. P 46/11, cz. III, pkt 4.2.3 i powołane tam orzecznictwo). Konieczność szczególnej powściągliwości wynika przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, lecz tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok o sygn. K 9/08, cz. III, pkt 4.2 i powołany tam wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258, cz. III, pkt 4). „Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkraczania przez sąd konstytucyjny w sferę należącą w demokratycznym państwie prawnym do ustawodawcy” (wyrok z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał podtrzymał powyższe ustalenia. Tylko oczywiste naruszenie przez art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej zasady sprawiedliwości społecznej w aspekcie zakazu arbitralnego traktowania jednostek może skutkować orzeczeniem niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

2.2. Zakaz nadmiernej ingerencji.

Zakaz nadmiernej ingerencji jest jednym z elementów zasady państwa prawnego, związanym z zasadą proporcjonalności. Trybunał przypomina, że zasada proporcjonalności ma podstawę normatywną nie tylko w art. 31 ust. 3, lecz także w art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, cz. III, pkt 2.2 i powołane tam orzecznictwo i z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6, cz. III, pkt 5). Dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy nie jest niezbędne określenie relacji między tymi dwoma konstytucyjnymi podstawami normatywnymi zasady proporcjonalności.

Prokurator Generalny wzorcem kontroli uczynił wyłącznie art. 2 Konstytucji. Trybunał uznaje wskazany przepis za wystarczający do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny oceniał już kwestionowane przepisy pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy art. 31 ust. 3 Konstytucji nie był powołany jako wzorzec kontroli. Tego typu sprawy dotyczyły m.in. zarzutu nadmiernej represyjności, niemożności miarkowania lub automatyzmu wymierzania sankcji administracyjnych (por. np. wyroki: z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99) i sankcji za wykroczenie drogowe (wyrok z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07).

W związku z art. 2 Konstytucji Trybunał wskazywał m.in., że ustawodawca „powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej” oraz „dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza” (wyrok o sygn. P 26/11, cz. III, pkt 5.3.1 i 5.3.2 oraz powołane tam orzecznictwo).

Dla potrzeb rozpatrzenia niniejszej sprawy ten aspekt zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji ma istotne znaczenie. Analogicznie do sprawy o sygn. P 14/11 należy go odnieść do oceny stopnia ingerencji w prawa podmiotowe uprawnionych do świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu

zabezpieczenia społecznego i rozstrzygnąć, czy celu regulacji nie można było osiągnąć środkami mniej dolegliwymi (por. wyrok o sygn. P 14/11, cz. III, pkt 8 i 9).

3. Konstytucyjna ochrona praw do świadczeń pieniężnych.

3.1. Prawa majątkowe w świetle art. 64 Konstytucji.

Konstytucyjnej ochrony świadczeń pieniężnych wypłacanych z wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego należy upatrywać przede wszystkim w konstytucyjnym nakazie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że prawa do świadczeń pieniężnych określonych w wojskowej ustawie zaopatrzeniowej należy rozumieć jako „inne prawa majątkowe”, o których mowa wprost w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że „art. 64 ust. 1 Konstytucji (...) obejmuje (...) ochroną wszystkie prawa majątkowe” (wyrok z 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34, cz. III, pkt 3.1), tj. „takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy” (wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97, cz. III.F, pkt 10). Ponadto zauważał, że „art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej” (wyrok o sygn. SK 4/10, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo; por. też np. wyroki: z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84, cz. III, pkt 5.2 i powołane tam orzecznictwo; z 25 października 2012 r., sygn. SK 27/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 109, cz. III, pkt 3.2).

Za „prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznawał m.in.: inne niż własność prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym oraz prawa majątkowe o charakterze zobowiązaniowym, w tym prawo do odszkodowania (por. wyrok z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40, cz. III, pkt 6.1 oraz powołane tam literatura i orzecznictwo), prawo rozwiedzonego małżonka do alimentacji (por. wyrok z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43, cz. III, pkt 2.2), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (por. np. wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176, cz. III, pkt 8), a także tzw. publiczne prawa majątkowe, w tym prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Państwa Polskiego (tzw. mienia zabużańskiego; por. wyrok o sygn. akt K 33/02, cz. III.F, pkt 10) i publicznoprawne prawo biegłego do wynagrodzenia (por. wyrok z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23, cz. VI, pkt 2).

Wyróżnienie kategorii publicznych praw majątkowych podlegających ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji jest spójne z wielokrotnie powtarzaną przez Trybunał tezą, że art. 64 Konstytucji „nie może być interpretowany w ten sposób, że dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych” (wyrok o sygn. K 33/02; teza powtórzona wprost w wyroku o sygn. K 35/04, cz. VI, pkt 2; por. też – w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji – wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU, nr 4/A/2010, poz. 35, cz. III, pkt 5.2).

Trybunał Konstytucyjny uznaje prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego za publiczne prawa majątkowe, będące prawami majątkowymi w rozumieniu art. 64 Konstytucji i podlegające równej dla wszystkich (uprawnionych) ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

3.2. Nakaz ochrony praw majątkowych.

Trybunał podkreśla, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek „nie tylko tworzenia przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć” (wyrok o sygn. SK 41/09, cz. III, pkt 6.1; por. też m.in. wyroki: o sygn. SK 50/08, cz. III, pkt 3.1; z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77, cz. III, pkt 4.1; z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97, cz. III, pkt 4.2). Poza tym, jak wskazywał Trybunał, „ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym powinna być realna, umożliwiająca skuteczną realizację tego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (wyrok z 18 września 2008 r., sygn. K 7/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 123, cz. III, pkt 5.5; por. też np. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo), a „konstytucyjny wymóg ochrony praw majątkowych oznacza w szczególności ciążący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony uzasadnionych interesów podmiotu danego prawa” (wyrok o sygn. K 12/08, cz. III, pkt 8).

Ciążący na ustawodawcy obowiązek ochrony praw majątkowych ma dodatkowe umocowanie normatywne w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do konwencji). Stanowi on m.in., że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Europejski Trybunał Praw Człowieka za mienie podlegające tej ochronie uznał m.in. świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, niezależnie od tego, czy jest to system finansowany ze składek uprawnionych, czy nie (por. decyzję Wielkiej Izby z 6 lipca 2005 r. o dopuszczalności skarg nr 65731/01 i 65900/01 w sprawie *Stec i inni* przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 47–53). Stworzenie przez państwo systemu zabezpieczenia społecznego – które jako takie nie jest wymagane przez art. 1 protokołu nr 1 do konwencji – skutkuje tym, że świadczenia przysługujące z tego systemu są objęte ochroną na podstawie art. 1 protokołu nr 1 do konwencji (por. np. wyrok Wielkiej Izby z 16 marca 2010 r. w sprawie 42184/05 *Carson i inni* przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 64; por. też wyroki Izby: z 15 września 2009 r. w sprawie 10373/05 *Moskal* przeciwko Polsce, pkt 38–39 i z 8 grudnia 2009 r. w sprawie 18176/05 *Wieczorek* przeciwko Polsce, pkt 57).

Prawom do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego – jako prawom majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji oraz mieniu w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do konwencji – przysługuje zatem ochrona prawna. Wobec tego konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie odpowiedniej ochrony osób, którym te prawa przysługują, oraz powstrzymanie się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić te prawa ochrony lub mogłyby tę ochronę ograniczyć.

3.3. Prawa związane z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego służą zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego jednostki. Przynajmniej niektóre z nich związane są przy tym z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego, a to znaczy, że znajdują podstawę w art. 67 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie jest konieczne ich bliższe scharakteryzowanie. Samo ich wskazanie wystarcza do ustalenia, że mechanizm wznawiania wypłaty świadczeń określony w art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej dotyczy także takich świadczeń pieniężnych, które mają podstawę w art. 67 Konstytucji.

W wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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 (...). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (...) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. (...) Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania” (wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2; por. też wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75, cz. III, pkt 7.3).

Wyliczenie w art. 67 Konstytucji sytuacji objętych ochroną przez konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest wyliczeniem enumeratywnym w tym sensie, że każde wymienione tam ryzyko ubezpieczeniowe musi zostać uwzględnione przez ustawodawcę. Określenie pozostałych kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, w szczególności zakresu i formy świadczeń, mieści się w zakresie swobody ustawodawcy zwykłego (por. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2 i powołane tam orzecznictwo; por. też np. wyrok z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.2).

Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że art. 67 ust. 1 Konstytucji przewiduje szeroki margines swobody parlamentu w urzeczywistnianiu prawa do zabezpieczenia społecznego (por. np. wyroki: z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 5.1; z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.2–5.2.3; o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.2). Wiąże się to z tym, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa” (wyrok o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.3 i obszernie powołane tam orzecznictwo).

Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość, ani innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, a w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa (por. np. wyroki: z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, cz. III, pkt 2; z 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, cz. III, pkt 5.2.5; o sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.2; o sygn. SK 16/12, cz. III, pkt 7.3). Obowiązek przestrzegania tych innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych przez ustawodawcę dotyczy uprawnień wynikających nie tylko z art. 67 Konstytucji, lecz także z ustawy zwykłej.

Trybunał stwierdził, że prawom do niektórych świadczeń pieniężnych wypłacanych w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego przysługuje ochrona prawna nie tylko jako prawom majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji, lecz także jako prawom związanym z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji). Tymi prawami są prawo do emerytury wojskowej i prawo do wojskowej renty inwalidzkiej. Trybunał wskazuje ponadto, że określenie zakresu i formy praw do wszystkich świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach

wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego, także tych mających podstawę wyłącznie w ustawie zwykłej, musi być zgodne z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, m.in. z zasadą sprawiedliwości społecznej.

4. Ocena zgodności art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej z art. 2 Konstytucji.

Wstrzymanie wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego oznacza ingerencję w prawa świadczeniobiorcy podlegające ochronie jako prawa majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Niektóre z nich są ponadto chronione jako prawa związane z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego określonym w art. 67 Konstytucji.

4.1. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

Powody niemożności doręczenia świadczenia pieniężnego z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego wynikają zwykle z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Niemniej jednak niemożność ta nie zawsze jest skutkiem zachowania uprawnionego. Może być spowodowana czynnikiem obiektywnym, np. hospitalizacją. Trudno zatem uznać, że każda niemożność doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest skutkiem niestaryości świadczeniobiorcy lub jego świadomego niewywiązania się z obowiązku poinformowania organu emerytalnego o zmianie miejsca zamieszkania lub numeru rachunku bankowego. Zakwestionowany przepis nie uwzględnia odmienności tych okoliczności. W jednakowy sposób traktuje sytuację, w której świadome działanie lub brak działania uprawnionego przyczyniły się do powstania niemożności doręczenia świadczenia, z sytuacją, w której uprawniony nie miał żadnego wpływu na powstanie tej niemożności. Wskutek tego w każdym wypadku wypłata świadczeń przysługujących uprawnionemu zostaje wstrzymana, a uprawniony nie może ich odzyskać. Tymczasem o ile wstrzymanie wypłaty świadczeń i niemożliwość ich odzyskania mogą być uzasadnione, jeśli np. świadczeniobiorca w wyniku zaniedbania nie wywiązuje się z obowiązków informacyjnych wobec wojskowego organu emerytalnego lub nie wykazuje odpowiedniej staranności – co może znaczyć, że dane świadczenie nie jest mu potrzebne do zaspokojenia potrzeb materialnych – o tyle trudno uzasadnić wstrzymanie wypłaty świadczeń i niemożliwość ich odzyskania, jeżeli świadczeniobiorca nie mógł się wywiązać z obowiązków informacyjnych z powodu nagłej hospitalizacji lub innych obiektywnych okoliczności. Co więcej, w wypadku sytuacji życiowych niezależnych od woli świadczeniobiorcy, a skutkujących niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej nie może zrealizować swojego celu dyscyplinującego. Skoro bowiem są to sytuacje niezależne od woli świadczeniobiorcy (np. nieprzytomny leży w szpitalu), to nawet dolegliwości wynikające z tej regulacji – wstrzymanie wypłaty należnego mu świadczenia – nie będą mogły skutecznie przynaglać go do podania danych koniecznych do doręczenia świadczenia.

Trybunał stwierdził, że zakwestionowany art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej w sposób nieuzasadniony przypisuje świadczeniobiorcy przyczynienie się do braku możliwości doręczenia świadczeń pieniężnych. Ustawodawca powinien zindywidualizować okoliczności, z którymi wiążą się tak daleko idące konsekwencje w sferze majątkowej uprawnionych. Świadczeniobiorca powinien mieć możliwość wykazania, że niemożność doręczenia świadczeń nie powstała z jego winy. Taką sytuację należy potraktować inaczej niż sytuację, w której świadczeniobiorca odpowiada za brak możliwości doręczenia mu świadczenia. Innymi słowy, zakwestionowany przepis

wprowadza element arbitralności, gdyż w sposób dowolny ustala związek dolegliwego skutku z jego przyczyną. Prowadzi to do arbitralnego, nieznajdującego racjonalnego uzasadnienia ograniczenia praw do świadczeń pieniężnych przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego, podlegających ochronie wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a w wypadku niektórych z nich podlegających ochronie także ze względu na związek z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest niezgodny, w zakresie wskazanym w sentencji, z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem arbitralnego traktowania, będącym elementem zasady sprawiedliwości społecznej.

4.2. Naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji.

Jak wskazał Prokurator Generalny, brak możliwości uzyskania, po wznowieniu wypłaty świadczeń, choćby części zaległych świadczeń jest dla świadczeniobiorcy analogiczny w skutkach do ustania prawa do świadczeń (art. 38 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej) lub do zawieszenia tego prawa (art. 39a i art. 39b w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej). Świadczeniobiorca, któremu wstrzymano wypłatę świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie może bowiem uzyskać żadnych świadczeń za okres od wstrzymania wypłaty świadczenia do jej wznowienia.

Problem konstytucyjny wynika w tym wypadku z tego, że ustawodawca nie przewidział żadnego okresu wstecz, za który świadczeniobiorca mógłby uzyskać świadczenia mu przysługujące, ale niedoręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego. Podobnie jak w cytowanym już wyroku o sygn. P 14/11 (cz. III, pkt 9) należy przyjąć, że jest to rozwiązanie nadmiernie ingerujące w prawa uprawnionego do świadczeń przysługujących w ramach wojskowego systemu zabezpieczenia społecznego. Z pewnością nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie służące dyscyplinowaniu świadczeniobiorców. Dowodzi tego choćby regulacja analogicznego mechanizmu wznowiania wypłaty świadczeń, których wypłatę wstrzymano z przyczyn niezależnych od organu rentowego, zawarta w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (art. 135 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie musi przewidywać dokładnie takiego samego okresu, za który wypłacane są świadczenia niedoręczone, jaki przyjęto w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, o ile specyfika służb mundurowych uzasadniać będzie odmienną regulację w tym względzie. Niemniej jednak ustawodawca jest zobowiązany przewidzieć okoliczności, które uzasadniać będą wsteczną wypłatę świadczeń niedoręczonych z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej jest również niezgodny, w zakresie wskazanym w sentencji, z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe.

5. Wejście wyroku w życie.

Na wniosek Sejmu Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej do dnia 1 stycznia 2015 r. Trybunał uznał argument związany z koniecznością zapewnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na wypłatę świadczeń. Odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu jest ponadto związane z uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 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. Ustawa ta zmierza do zmiany m.in. przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie. Zdaniem Trybunału odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 45 ust. 1 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej do dnia 1 stycznia 2015 r. pozwoli na dokończenie zaawansowanych prac legislacyjnych nad ustawą.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.