



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 stycznia 2021 r.

Pozycja 3

## POSTANOWIENIE z dnia 16 grudnia 2020 r. Sygn. akt SK 14/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz  
Stanisław Piotrowicz  
Wojciech Sych  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 grudnia 2020 r., skargi konstytucyjnej M.M. o zbadanie zgodności:

art. 55 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887), rozumianego „w sposób, w jaki przepis ten, w braku ustawowej definicji zawartego w nim pojęcia kontynuowania ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jest wykładany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (za opublikowanym jako tzw. teza 6-tym zdaniem zważeń uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4.7.2013 r. sygn. akt II UZP 4/13: «Innymi słowy sformułowanie: „kontynuował ubezpieczenie” użyte w art. 55 ustawy emerytalnej» w istocie oznacza «nie rozwiązał stosunku pracy») (...)", z art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1, w związku z preambułą, art. 20, art. 30, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 2, ewentualnie też w związku z art. 4 ust. 1 i 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 kwietnia 2017 r. M.M. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 55 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, obecnie: Dz. U. z 2020 r.

poz. 53, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) rozumianego „w sposób, w jaki przepis ten, w braku ustawowej definicji zawartego w nim pojęcia kontynuowania ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jest wykładany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (za opublikowanym jako tzw. teza 6-tym zdaniem zważeń uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4.7.2013 r. sygn. akt II UZP 4/13: «Innymi słowy sformułowanie: „kontynuował ubezpieczenie,, użyte w art. 55 ustawy emerytalnej» w istocie oznacza «nie rozwiązał stosunku pracy») (...)”, z art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1, w związku z preambułą, art. 20, art. 30, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 2, ewentualnie też w związku z art. 4 ust. 1 i 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji”.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący urodził się 15 kwietnia 1948 r. W trakcie trwania kariery zawodowej skarżący podlegał ubezpieczeniom społecznym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) oraz w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS). Ostatnią składkę do ZUS skarżący wniósł 20 lipca 2004 r. Od 26 kwietnia 2006 r. do 25 marca 2016 r. skarżący pobierał rentę strukturalną wypłacaną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR). W tym okresie nie wykonywał pracy zawodowej, opłacał jednak składki na ubezpieczenie społeczne rolników. W trakcie pobierania renty strukturalnej wypłacanej przez ARiMR, 15 czerwca 2013 r., skarżący osiągnął powszechny wiek emerytalny (65 lat i 2 miesiące).

Skarżący 7 maja 2015 r. złożył wniosek o emeryturę powszechną. Decyzją z 23 czerwca 2015 r. ZUS przyznał skarżącemu prawo do emerytury, począwszy od 1 maja 2015 r. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto wynagrodzenie, które stanowiło podstawę wymiaru składek z wybranych 20 lat kalendarzowych (lata 1964-1984). Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 100,08%. Do ustalenia wysokości świadczenia ZUS uwzględnił 26 lat, 10 miesięcy i 18 dni okresów składkowych oraz 24 lata i 18 dni okresów uzupełniających (rolnictwo). Przy ustalaniu wysokości emerytury uwzględniono zwiększenie z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników – 292,93 zł. Decyzją z 24 czerwca 2015 r. Prezes KRUS przyznał skarżącemu prawo do emerytury rolniczej, począwszy od 1 maja 2015 r. W konsekwencji decyzją z 30 lipca 2015 r. ZUS ponownie ustalił skarżącemu wysokość emerytury powszechnej, z uwzględnieniem wynagrodzeń podanych w legitymacji ubezpieczeniowej oraz po wyłączeniu okresów opłacania składek na ubezpieczenia społeczne rolników. Skarżącemu wypłacano świadczenie z ZUS, wybrane przez niego jako korzystniejsze.

Od 1 do 30 kwietnia 2016 r. skarżący świadczył pracę na podstawie umowy zlecenia, co zostało zgłoszone do ZUS. 9 maja 2016 r. skarżący złożył wniosek o przeliczenie świadczenia emerytalnego zgodnie z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. ZUS decyzją z 23 maja 2016 r. odmówił skarżącemu przeliczenia emerytury, wskazując, że nie kontynuował on ubezpieczenia emerytalno-rentowego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, przypadającego przed dniem złożenia wniosku o emeryturę z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego, tj. przed 7 maja 2015 r. Wysokość emerytury otrzymywanej przez skarżącego wynosiła około 2100 zł brutto (stan na październik 2015 r.). Wysokość emerytury po ewentualnym przeliczeniu wynosiłaby około 3300,80 zł brutto.

Wyrokiem z 25 listopada 2016 r., Sąd Okręgowy (dalej: wyrok sądu okręgowego) oddalił odwołanie skarżącego od decyzji ZUS z 23 maja 2016 r. Sąd okręgowy w orzeczeniu uznał między innymi, że skarżący „nie spełnił przesłanki do obliczenia emerytury na podstawie art. 55 [ustawy o emeryturach i rentach z FUS], albowiem nie kontynuował ubezpieczenia emerytalnego i rentowego od uzyskania prawa do emerytury powszechnej”.

Wyrokiem z 21 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny (dalej: wyrok sądu apelacyjnego) oddalił apelację skarżącego od wyroku sądu okręgowego. Sąd Apelacyjny podkreślił, że „[z] do-

tychczasowego orzecznictwa wynika, że pojęcie kontynuacja w rozumieniu art. 55 ustawy emerytalnej, w istocie oznacza nierozwiązanie stosunku pracy w dacie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Sąd Okręgowy trafnie zaakcentował, że istotnym argumentem w wykładni art. 55 jest, aby osoby, które partycypowały w zasilaniu Funduszu Ubezpieczeniowego pomimo osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego mogły skorzystać z obliczenia emerytury według nowych zasad (art. 27 ustawy emerytalnej). Trafnie przy tym odwołał się do tezy I uchwały Sądu Najwyższego z 4 lipca 2013 r., II UZP 4/13 (...). Wymóg kontynuacji ubezpieczenia uzasadniony jest celem regulacji art. 55 ustawy emerytalnej, który zmierza do umożliwienia osobom, które nie skorzystały z uprawnienia do emerytury powszechnej – a tym samym chciały pozostać w zatrudnieniu, a w konsekwencji opłacały składki po osiągnięciu wieku emerytalnego – obliczenie emerytury według nowych zasad, tj. z uwzględnieniem zaewidencjonowanych składek”.

23 kwietnia 2018 r. (data nadania) skarżący wniósł do Trybunału Konstytucyjnego niniejszą skargę konstytucyjną. Postanowieniem z 10 grudnia 2018 r., Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącego do czasu wydania przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia co do skargi kasacyjnej skarżącego wniesionej na wyrok sądu apelacyjnego.

Wyrokiem z 4 lipca 2019 r. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną skarżącego. Sąd Najwyższy stwierdził, że „po przyznaniu prawa do emerytury z art. 27 ustawy emerytalnej i korzystaniu z tej emerytury, ubezpieczony, który później podejmie zatrudnienie lub pozarolniczą działalność – wiążące się z obowiązkiem odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne, nie może skutecznie domagać się przeliczenia wysokości takiej emerytury na podstawie art. 55 lub art. 55a ustawy emerytalnej. Innymi słowy, podlega oddaleniu wniosków o ponowne obliczenie wysokości emerytury przyznanej na podstawie art. 27 ustawy według nowych zasad, jeżeli wcześniej wysokość emerytury została obliczona na podstawie art. 27 w związku z art. 53 ustawy emerytalnej”. Sąd Najwyższy uznał, że skoro ustawodawca użył zwrotu „kontynuował”, a nie „podlegał”, to dał wyraz temu, że uprawnienie do obliczenia emerytury według art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają ci ubezpieczeni, którzy w dniu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, po pierwsze, podlegali ubezpieczeniom społecznym, po drugie, zamiast emerytury wybrali dalszą aktywność zawodową, kontynuując po tym dniu podleganie tym ubezpieczeniom.

Postanowieniem z 3 października 2019 r. Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszone postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącego, natomiast postanowieniem z 21 stycznia 2020 r. (sygn. akt Ts 68/18) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

2.1. Zdaniem skarżącego, art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza „prawo do równego traktowania i niedyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny oraz prawo do nienaruszonego posiadania praw majątkowych, w tym w postaci emerytury i sposobu jej obliczenia oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, określone w art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”. W opinii skarżącego, przepis ten narusza także „prawo do korzystania z zachowaniem zasad, o których mowa powyżej, a także określonych w art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji (tj. z jego poszanowaniem i bez ograniczeń poza przypadkami wymienionymi w art. 31 ust. 3), z prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 1).

Skarżący argumentował, że zaskarżony przepis dzieli ubezpieczonych obywateli na dwie kategorie – „pozostających na dzień osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (w przypadku ubezpieczonego skarżącego 65 lat i 2 m-ce z dniem 15.06.2013 r.) i chociażby 1 dzień dłużej w zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy” oraz „niepozostających na dzień

osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, w tym z przyczyn od siebie niezależnych w zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy” (skarga, s. 2). Zdaniem skarżącego pojęcie „kontynuacja” w rozumieniu art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oznacza „nierozwiązanie stosunku pracy” w dniu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Powyższe rozumienie przepisu dzieli i dyskryminuje część ubezpieczonych i przyznaje przywilej tym ubezpieczonym, „którzy na dzień osiągnięcia tego wieku mieli szczęście takie zatrudnienie zachować”, zaś dyskryminuje ubezpieczonych, którzy „takiego szczęścia nie mieli i zatrudnienie już przed osiągnięciem wieku emerytalnego utracili (...)” (skarga, s. 3).

Jak skarżący wskazał w skardze konstytucyjnej, „utrudnienie ubezpieczonym urodzonym przed 1949 r. dostępu do wypracowanego przez nich kapitału początkowego na podstawie art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...) jest nieuzasadnionym zróżnicowaniem uprawnień obywateli w zakresie ich konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz sposobu obliczenia i wysokości należnego im z tego tytułu świadczenia, niezgodnym z konstytucyjnymi zasadami równości wszystkich wobec prawa i równego wszystkich traktowania oraz równej dla wszystkich ochrony ich pracy majątkowych, a uprzywilejowujące potraktowanie w tym zakresie ubezpieczonych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego, z dyskryminującym ograniczeniem praw ubezpieczonych nie zatrudnionych w tym dniu (i to bez uprzedniego uprzedzenia ich w odpowiednim czasie o takich skutkach), co w przedmiotowym zakresie nie jest i nie może być cechą relewantną dla różnicowania praw obywateli, nie znajduje też uzasadnienia dla ograniczenia konstytucyjnych uprawnień obywateli w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji (...)” (skarga, s. 8).

3. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 25 lutego 2020 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 25 maja 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wskazał, że wbrew stanowisku skarżącego, Sąd Najwyższy w badanej sprawie przyjął, że wykładnia zwrotu „kontynuował ubezpieczenie” nie musi oznaczać „nie rozwiązał stosunku pracy”, ale może też oznaczać „nie zaprzestał wykonywania czynności lub pozarolniczej działalności, które z mocy prawa powodowały obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne”. Tej okoliczności, w ocenie Marszałka Sejmu, nie dostrzega skarżący formułując zarzut braku zgodności z Konstytucją wobec art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zaskarżony przepis jest więc, w opinii Marszałka Sejmu, pozbawiony treści, z którymi wiąże skarżący naruszenie Konstytucji.

Dodatkowo Marszałek Sejmu nie stwierdził funkcjonalnego związku pomiędzy ewentualnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o braku zgodności z Konstytucją kwestionowanego w skardze rozumienia art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z wysokością emerytury kalkulowaną według reguł systemu zdefiniowanej składki. Marszałek Sejmu wskazał, że „SN w sprawie skarżącego [zauważył, że zaskarżony przepis] ma zastosowanie tylko do obliczenia wysokości świadczeń w procedurze przyznawania po raz pierwszy prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Chodzi tu, co należy jeszcze raz podkreślić, o pierwszorazowy wniosek o ustalenie prawa do e.p.w. Przepis ten nie ma zastosowania do wniosków o ponowne ustalenie wysokości świadczeń, o których mowa w art. 107-114 u.e.r. (tzw. przeliczenie wysokości)”. W ocenie Marszałka Sejmu, nawet potencjalne wyeliminowanie zaskarżonej przesłanki nie mogłoby przełożyć się bezpośrednio na wyeliminowanie innych warunków, które wynikają z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jak wskazał Marszałek Sejmu, warunkiem skorzystania z tego przywileju jest podleganie ubezpieczeniu społecznemu w dniu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i jego kontynuacja po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Każda z tych przesłanek badana jest przez



organ rentowy na dzień złożenia wniosku o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym. W konsekwencji będzie skutkować to decyzją odmowną w sprawie wniosku skarżącego. Brak jest zatem, w ocenie Marszałka Sejmu, związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją a sytuacją prawną skarżącego. Prowadzi to do niedopuszczalności wydania wyroku w sprawie ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

5. W piśmie z 25 sierpnia 2020 r. skarżący nie podzielił stanowiska Marszałka Sejmu z 25 maja 2020 r. o konieczności umorzenia postępowania, domagając się, by go nie uwzględniono.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i wzorce kontroli.

W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżący kwestionuje zgodność art. 55 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) rozumianego „w sposób, w jaki przepis ten, w braku ustawowej definicji zawartego w nim pojęcia kontynuowania ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jest wykładany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (za opublikowanym jako tzw. teza 6-tym zdaniem zważeń uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4.7.2013 r. sygn. akt II UZP 4/13: «Innymi słowy sformułowanie: „kontynuował ubezpieczenie” użyte w art. 55 ustawy emerytalnej» w istocie oznacza «nie rozwiązał stosunku pracy») (...)”, z art. 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1, w związku z preambułą, art. 20, art. 30, art. 45 ust. 1, art. 65 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 2, ewentualnie też w związku z art. 4 ust. 1 i 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis umożliwia ustalenie wysokości świadczenia osobom spełniającym warunki do przejścia na emeryturę na tzw. starych zasadach (art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) według reguł obowiązujących dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (tj. na zasadach art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jeżeli osoby te kontynuowały ubezpieczenie emerytalne po osiągnięciu 60/65 roku życia i wystąpiły z wnioskiem o świadczenie po 31 grudnia 2008 r., a emerytura obliczona w myśl art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS okaże się wyższa niż obliczona zgodnie z art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Interpretację zaskarżonego przepisu zastosowaną przez sąd apelacyjny badał Sąd Najwyższy. Uznał on, że „[u]normowanie [z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS] umożliwia ustalenie wysokości świadczenia osobom spełniającym warunki do przejścia na emeryturę na starych zasadach (art. 27 ustawy emerytalnej) według reguł obowiązujących dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. na zasadach wynikających z art. 26 ustawy emerytalnej, jeżeli osoby te kontynuowały ubezpieczenie emerytalne po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego i wystąpiły z wnioskiem o świadczenie po dniu 31 grudnia 2008 r., a emerytura obliczona w myśl art. 26 okaże się wyższa niż obliczona zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej. Zakresem podmiotowym tego przepisu objęci są zatem ubezpieczeni «spełniający warunki do uzyskania emerytury na podstawie art. 27» (a nie ubezpieczeni, którzy uzyskali prawo do tego świadczenia), kontynuujący ubezpieczenia emerytalne i rentowe po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Z tego wynika, że chodzi o nabycie prawa do tego świadczenia *in abstracto* (w związku ze spełnieniem warunków – art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej), a nie *in concreto* (na skutek złożonego wniosku o świadczenie – art. 116

ust. 1 w związku z art. 129 ust. 1 tej ustawy) przez osobę, która po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego kontynuowała ubezpieczenia emerytalne i rentowe i dopiero następnie wystąpiła z wnioskiem o emeryturę”.

W sprawie skarżącego, Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że „po przyznaniu prawa do emerytury z art. 27 ustawy emerytalnej i korzystaniu z tej emerytury, ubezpieczony, który później podejmie zatrudnienie lub pozarolniczą działalność – wiążące się z obowiązkiem odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne, nie może skutecznie domagać się przeliczenia wysokości takiej emerytury na podstawie art. 55 lub art. 55a ustawy emerytalnej. Innymi słowy, podlega oddaleniu wniosek o ponowne obliczenie wysokości emerytury przyznanej na podstawie art. 27 ustawy według nowych zasad, jeżeli wcześniej wysokość emerytury została obliczona na podstawie art. 27 w związku z art. 53 ustawy emerytalnej”.

## **2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.**

2.1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo TK).

2.2. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 otpTK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem

koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK).

2.3. Rozpatrywana skarga nie odpowiada wymaganiom procesowym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie.

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że nie jest uprawniony do kontroli aktów stosowania prawa. Skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej. Nie może dotyczyć stosowania prawa przez organy rozstrzygające o wolnościach lub prawach jednostek (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14, cz. III, pkt 1.2.2; 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151, cz. III, pkt 2.3).

W rozpatrywanej skardze zarzucono przedmiotowi kontroli niezgodność z Konstytucją w określonym, przyjętym przez Sąd Apelacyjny znaczeniu. Można byłoby zatem uznać, że rozpatrywana skarga jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. Jednakże proces stosowania prawa nie jest jednolity, jest wieloetapowy, a przez to pojęcie skargi konstytucyjnej na stosowanie prawa jest wieloznaczne. Na proces stosowania prawa składają się bowiem czynności polegające na ustaleniu stanu faktycznego, wyborze przepisów prawnych (z uwzględnieniem reguł kolizyjnych), wykładni tych przepisów w celu ustalenia znaczenia normy prawnej, na subsumcji oraz na wydaniu orzeczenia sądowego albo podjęciu decyzji. Zważywszy na kognicję Trybunału oraz treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, za niedopuszczalną skargę konstytucyjną na stosowanie prawa, która nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu przez Trybunał należy uznać skargę na ustalenia faktyczne, wybór przepisów lub błędną subsumcję (nawet gdy prawidłowo ustalono stan faktyczny, dokonano właściwego wyboru przepisów oraz wykładni), wreszcie – skargę na procesową czynność wydania orzeczenia. Nie jest natomiast niedopuszczalną skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, która jest w istocie skargą na przepis w określonym znaczeniu. Wykładnia jako proces prowadzący do określenia znaczenia przepisu lub wynik tego procesu nie mogą być oderwane od przepisu. Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem zarzuca się określonej wykładni niezgodność z Konstytucją (co bywa nazywane zarzutem wobec normy, a nie przepisu), to w istocie chodzi o zarzut skierowany wobec przepisu, którego potencjał znaczeniowy pozwolił na oznaczoną interpretację, zastosowaną w ostatecznym rozstrzygnięciu. Skarga konstytucyjna „na wykładnię” jest tożsama ze skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu.

Trybunał ma jednak kompetencję do oceny, czy określona wykładnia przepisu jest nią w istocie, czy też przepis stanowił dla organu stosującego prawo tylko formalną podstawę

rozstrzygnięcia, której powołania wymagają przepisy prawa procesowego. Nie zawsze bowiem „wykładnia” ma jakikolwiek związek znaczeniowy z interpretowanym przepisem, lecz stanowi w istocie dzieło prawotwórstwa sądowego (ocena tego zjawiska nie ma znaczenia dla niniejszego wyводу). Związek znaczeniowy nie musi opierać się na wykładni językowej; może także wynikać z zastosowania metody historycznej, systemowej czy funkcjonalnej. Granice w tym względzie są daleko posunięte, niemniej istnieją. Podlegający kontroli zgodności z Konstytucją przepis nie może być jedynie formalną (procesową) podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, które w istocie oparte jest na regule niemającej żadnego znaczeniowego związku z przepisem. Trybunał może zatem uznać, że reguła, która była podstawą rozstrzygnięcia, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie wynika z zaskarżonego przepisu, ale jest efektem prawotwórczej działalności sądu, i w tym zakresie umorzyć postępowanie. W takim wypadku trudno stawiać zarzut niezgodności z Konstytucją przepisowi, który nie był źródłem zastosowanej normy, ale jedynie stanowił formalną podstawę ostatecznego orzeczenia.

Należy jednak podkreślić, że skarga konstytucyjna nie jest ani wprost, ani pośrednio, nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych, czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (por. postanowienie TK z 16 grudnia 2016 r., sygn. SK 21/16, OTK ZU A/2016, poz. 97). Przedmiotem zaskarżenia może być, po pierwsze – wyłącznie akt normatywny, po drugie – akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Warunkiem koniecznym dopuszczenia do merytorycznego rozpoznawania skargi konstytucyjnej jest zatem wykazanie przez skarżącego, że ostateczne rozstrzygnięcie, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest oparte bezpośrednio na przepisie w rozumieniu określonym przez sąd.

Wymagany poziom staranności w rekonstrukcji wykładni, którą miał, według skarżącego, zastosować sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu, zależy od tego, czy zastosowana wykładnia jest wykładnią utrwaloną i powszechnie stosowaną w judykaturze, czy też ma charakter odosobniony, jednostkowy. O ile w pierwszym wypadku wystarczy wykazanie istnienia określonego nurtu orzeczniczego oraz tego, że ostateczne rozstrzygnięcie wpisuje się w ten nurt, o tyle w drugim wypadku konieczne jest pełne, rzetelne i niebudzące najmniejszych wątpliwości wykazanie przez skarżącego, że sąd w swoim orzeczeniu przyjął interpretację odosobnioną, odbiegającą od głównego nurtu orzeczniczego. W praktyce podstawą rozstrzygnięcia nie jest bowiem jeden przepis, ale stosuje się co najmniej kilka przepisów, których znaczenie stanowi normę – podstawę orzeczenia. Treść takiej normy nie musi być także zdeterminowana określoną wykładnią tylko jednego przepisu, spośród kilku. Teoretycznie nie jest wyłączone, aby podobną, a nawet identyczną, normę można było uzyskać, stosując określoną wykładnię innego przepisu, który był podstawą, wraz z innymi przepisami, zastosowanej w sprawie normy. Każda zatem wątpliwość co do tego, czy sąd zastosował zarzucaną w skardze odosobnioną interpretację, powoduje brak możliwości określenia przedmiotu kontroli. W takim wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

Niezależnie od powyższego, między zaskarżonym przepisem w określonej interpretacji a ostatecznym rozstrzygnięciem musi istnieć konieczny związek, którego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Podobnie jak w wypadku rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, należy podkreślić, że podstawą rozstrzygnięcia jest reguła, która w praktyce może mieć oparcie w wielu przepisach w różnych konfiguracjach. Na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania, że określony w skardze przedmiot kontroli, a więc przepis we wskazanej interpretacji, był bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia, o której stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. W przeciwnym wypadku postępowanie w sprawie należy umorzyć.

2.3.2. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił określonemu przepisowi niezgodność z Konstytucją według wykładni zastosowanej przez Sąd Apelacyjny. Należy zgodzić się ze skarżącym, że sąd ten w uzasadnieniu swojego orzeczenia przyjął zarzucaną



w skardze wykładnię przedmiotu kontroli. Jego zdaniem „z dotychczasowego orzecznictwa wynika, że pojęcie kontynuacja w rozumieniu art. 55 ustawy emerytalnej, w istocie oznacza nierozwiązanie stosunku pracy w dacie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego” (uzasadnienie, s. 8). Niemniej sąd ten wyraźnie także podkreśla, że „gdyby przyjąć sposób rozumowania skarżącego, to każdy emeryt pobierający świadczenia emerytalne przyznane przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, nie partycypując tym samym w zasilaniu Funduszu, a wręcz przeciwnie, uszczuplając Fundusz, mógłby po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego podjąć doraźne zatrudnienie tylko po to, żeby uzyskać prawo do obliczenia emerytury na nowych zasadach, co oczywiście przeczy zasadzie solidaryzmu społecznego i jest sprzeczne z *ratio legis* ustawy” (uzasadnienie, s. 8-9). Sąd Apelacyjny wskazał zatem, że jego orzeczenie oparte jest nie tylko na określonym rozumieniu użytego w art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS pojęcia kontynuacji. Jego zdaniem, przepis ten również nie dopuszcza sytuacji, w której zatrudnienie podejmowane jest incydentalnie, po rozpoczęciu pobierania świadczenia emerytalnego tylko po to, aby uzyskać korzystniejszą wysokość świadczenia określoną na nowych zasadach. Z uzasadnienia orzeczenia Sądu Apelacyjnego można zatem wysnuć wniosek, że incydentalność zatrudnienia oraz jego intencyjność nakierowana wyłącznie na uzyskanie korzyści, i to kosztem innych, łożących na Fundusz, zgodnie z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, także nie pozwalały na uwzględnienie apelacji. Skarżący nie wykazał przeciwnej tezy, dlatego wskazany przez skarżącego przedmiot kontroli w określonym przez niego zakresie nie mógł być uznany za bezpośrednią podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, niedopuszczalne było wydanie w sprawie wyroku, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.