



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 stycznia 2022 r.

Pozycja 3

POSTANOWIENIE z dnia 14 grudnia 2021 r. Sygn. akt SK 22/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2021 r., skargi konstytucyjnej S.M. o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) w związku z art. 19 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) z:

- 1) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 Konstytucji,
- 3) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 grudnia 2018 r. (data nadania) S.M. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru w osobie radcy prawnego, zakwestionował zgodność art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.; dalej: u.e.r.) w związku z art. 19 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalne konsty-

tuczynie zróżnicowanie sytuacji skarżącego przez skarżone przepisy polegające w szczególności na odmiennym traktowaniu osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego przed osiągnięciem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe względem osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Podniósł również niezgodność zakwestionowanego unormowania z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 Konstytucji, wskazując na odmienne traktowanie osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego przed osiągnięciem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w stosunku do osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, mimo iż osoby te znajdują się w takiej samej sytuacji (tj. korzystały ze zwolnienia chorobowego i otrzymały z tego tytułu świadczenie chorobowe w roku, w którym przekroczyły roczną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe). Trzeci z zarzutów dotyczył niezgodności zaskarżonych przepisów z wywodzonym z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawem do równego traktowania przez władze publiczne w zakresie zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na gruncie następującego stanu faktycznego:

Skarżący jest uprawniony do otrzymywania świadczenia emerytalnego. Decyzją z 29 kwietnia 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych oddział w C. (dalej: ZUS) przeliczył emeryturę skarżącego, ustalając jej wysokość na kwotę 6011,92 zł. Do ustalenia wysokości świadczenia ZUS posłużył się wskaźnikiem podstawy wynoszącym 274,86%, stosownie do treści art. 15 ust. 5 u.e.r. ograniczonym do 250%.

Skarżący złożył wniosek o ponowne przeliczenie wysokości świadczenia emerytalnego, stwierdzając, że w latach 1999-2015 opłacił składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w pełnej wysokości. Pismem z 20 czerwca 2016 r. organ rentowy odmówił ponownego ustalenia podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego skarżącego.

Następnie w piśmie z 7 marca 2017 r. skarżący wniósł o doliczenie do stażu pracy dodatkowego okresu zatrudnienia i przeliczenie podstawy wymiaru emerytury. ZUS decyzją z 5 kwietnia 2017 r. ponownie przeliczył ubezpieczonemu emeryturę.

13 marca 2017 r., czyli przed uzyskaniem odpowiedzi na wcześniejsze pismo, skarżący wniósł o ponowne ustalenie wysokości emerytury z uwzględnieniem wskazanych przez niego: stażu pracy i proporcji okresów składkowych i nieskładkowych.

Decyzją ZUS z 17 maja 2017 r. wniosek ten został rozstrzygnięty odmownie. Skarżący złożył odwołanie od powyższej decyzji ZUS. Domagał się w nim, by okresy, w których korzystał ze zwolnień lekarskich w roku 2003 (zwolnienie od 9 czerwca do 31 sierpnia) i w roku 2007 (zwolnienie od 26 marca do 18 kwietnia) – zaliczone zostały jako okresy składkowe, ponieważ w latach 1995-2015 opłacał składki emerytalno-rentowe w maksymalnej wysokości. Żądał też ustosunkowania się organu rentowego do jego wniosku o przeliczenie i ponowne ustalenie wysokości świadczenia emerytalnego.

Sąd Okręgowy w C. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 20 września 2017 r. oddalił odwołanie skarżącego. W ocenie sądu okręgowego przekroczenie limitu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w danym roku nie oznacza automatycznie uznania za składkowe wszystkich przypadających w tym czasie okresów nieopłacenia składek w związku z chorobą. Wskazał, że „wyjątek z art. 19 ust. 7 u.s.u.s. dotyczy wyłącznie okresów choroby przypadających po miesiącu, w którym nastąpiło przekroczenie kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Do momentu przekroczenia tego limitu nie zachodzą bowiem żadne podstawy do uznania tych okresów za okresy składkowe”. Sąd uznał, że limity rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia zostały

w przypadku skarżącego przekroczone: w roku 2003 – w listopadzie, zaś w roku 2007 – w czerwcu. W związku z tym okresy od 9 czerwca do 31 sierpnia 2003 r. i od 26 marca do 18 kwietnia 2007 r. są okresami nieskładkowymi.

Skarżący wniósł apelację od wyroku sądu okręgowego, którą Sąd Apelacyjny w K. oddalił wyrokiem z 27 czerwca 2018 r.. W uzasadnieniu sąd apelacyjny podkreślił, że wykładnia językowa art. 4 pkt 5, art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 pkt 1 lit. a i b u.e.r. oraz art. 19 ust. 7 u.s.u.s. wskazuje, że „do momentu przekroczenia kwoty rocznej podstawy wymiaru składek brak jest podstaw do uznania okresów pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłku chorobowego za okresy składkowe”.

1.2. Uzasadniając pierwsze dwa zarzuty, skarżący wskazał, że dla oceny zgodności z wynikającym z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nakazem równego traktowania konieczne jest określenie podobieństw podmiotów i sytuacji, które uprawniałyby organy władzy publicznej do podobnego traktowania albo do traktowania odmiennego w przypadku braku wystąpienia takich podobieństw. W kontekście skarżonych przepisów podniósł, że „[w]ysokość świadczenia emerytalnego została uzależniona od długości okresów składkowych i nieskładkowych każdego z ubezpieczonych”, do których „zaliczane są m.in. okresy ubezpieczenia”. Do okresów ubezpieczenia zaliczane są zaś okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, nie są zaś zaliczane okresy pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów lub zasiłku społecznego czy chorobowego z ubezpieczenia społecznego (art. 7 pkt 1 lit. a i b u.e.r.). Skarżący wskazał, że tym samym wysokość świadczenia będzie inna zależnie od tego, czy okres skorzystania ze zwolnienia chorobowego nastąpi przed osiągnięciem, czy po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek. W jego ocenie, jedynym kryterium różnicującym sytuację obywateli jest w takim przypadku moment, w którym skorzystali ze zwolnienia chorobowego, co stanowi kryterium arbitralne „choćby już z tej przyczyny, iż ubezpieczony nie ma wpływu na to, kiedy będzie korzystać ze «zwolnienia chorobowego»”.

1.3. W odniesieniu do zarzutów drugiego i trzeciego skarżący podniósł z kolei, że wprowadzenie w skarżonych przepisach ograniczenia zasady równego traktowania i ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego narusza konstytucyjny wymóg stanowienia przepisów ustawowych jasno i precyzyjnie określających ograniczenia i wolności obywateli. Nie znajduje również usprawiedliwienia na płaszczyźnie interesu publicznego ograniczenie zasady równego traktowania, w szczególności ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego. W ocenie skarżącego, przepisy będące przedmiotem kontroli „nie realizują w swojej istocie zasady proporcjonalności opisanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W żaden bowiem sposób nie uzasadniają, na jakiej podstawie doszło do ograniczenia prawa do uzyskania zabezpieczenia emerytalnego osób, które korzystały ze zwolnień chorobowych przed osiągnięciem rocznej podstawy wymiaru składek”.

2. W piśmie z 26 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 1 października 2020 r. Marszałek Sejmu przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

3.1. Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał, że skarżący oparł swoją skargę nie na samej treści przepisów, ale na jednej z możliwych wykładni. Jak zaznaczył, w sprawie przedstawionego problemu „brakuje wypowiedzi innych sądów powszechnych, na podstawie których można zarysować linię orzeczniczą w sprawie. [Skarżona norma n]ie stanowiła także przedmiotu autorytatywnej wypowiedzi Sądu Najwyższego”. W ocenie Marszałka Sejmu zatem „przedmiotem skargi uczyniono nie normę prawną o określonej treści, bo ta jeszcze się w orzecznictwie nie utrwaliła, lecz problem interpretacyjny”. Marszałek Sejmu wskazał, że Trybunał „musiałby poddać ocenie prawdziwość tezy, na której skarżący buduje swoją argumentację, a to z kolei wymagałoby dokonania wykładni przepisów i ustalenia relacji art. 19 ust. 7 u.s.u.s. do art. 7 pkt 1 u.e.r.”. Prowadziłoby to do rozstrzygnięcia problemu z zakresu stosowania prawa, co nie mieści się w zakresie jego kognicji.

3.2. Marszałek Sejmu zauważył, że uzasadnienie zarzutu niezgodności skarżonej regulacji z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie spełnia wymogów przewidzianych w Konstytucji i u.o.t.p.TK. Zaznaczył, że lakoniczna argumentacja, sprowadzająca się do stwierdzenia, że dana regulacja jest niekonstytucyjna z uwagi na „brak interesu publicznego, pozwalającego na ingerencję ustawodawcy w prawo do zabezpieczenia społecznego”, nie stanowi dostatecznej prezentacji procesu myślowego, jaki doprowadził do uznania normy za niezgodną z Konstytucją.

3.3. Marszałek Sejmu wskazał również, że art. 32 Konstytucji nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli. Ponadto przypomniał, że uzasadnienie naruszenia praw lub wolności skarżącego stanowi wymóg formalny skargi konstytucyjnej, oraz zaznaczył, że skarżący ograniczył się w swoich twierdzeniach do ogólnego wskazania, że doszło do naruszenia jego prawa do równego traktowania. Z tego też powodu postępowanie powinno zostać umorzone również w zakresie tego wzorca.

3.4. Niezależnie od powyższych argumentów Marszałek Sejmu wskazał, że skarga konstytucyjna jest w oczywisty sposób bezzasadna. Zaznaczył, że na nieproporcjonalność prawa do zabezpieczenia społecznego można powoływać się w skuteczny sposób jedynie w sytuacji, gdy prawo takie skarżącemu albo nie przysługuje, albo przysługuje w takim wymiarze, który uniemożliwia utrzymanie na minimalnym poziomie. W pozostałym zakresie jego wymiar mieści się w ramach swobody przysługującej organom władzy ustawodawczej i pozostaje poza kognicją TK. Przypomniał, że skarżącemu przyznano prawo do zabezpieczenia społecznego wyliczonego w oparciu o najwyższy wskaźnik podstawy wymiaru. Ponieważ składki w wysokości przekraczającej limit „w części finansowanej przez ubezpieczonego są dochodem, który pracodawca jest zobowiązany wypłacić pracownikowi”, uwzględnienie roszczenia skarżącego doprowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania tych ubezpieczonych, którzy przekroczyli limit składek, wobec tych, którzy limitu nie przekroczyli. Marszałek Sejmu podkreślił, że ponieważ sytuacja ubezpieczonego przed przekroczeniem i po przekroczeniu rocznego limitu jest diametralnie różna, należy uznać, iż „skarżący podlegał dwóm różnym reżimom prawnym, uzasadniającym odmienne traktowanie”.

4. W piśmie z 20 kwietnia 2021 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w niniejszej sprawie winno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.1. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności

konstytucyjne skarżącego. Wymagany jest zatem merytoryczny związek pomiędzy zakwestionowaną normą prawną a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. „[N]iekonstytucyjne brzmienie normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu”.

4.2. Prokurator Generalny wskazał na nieadekwatność wzorców kontroli w postaci art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 Konstytucji. Przypomniał, że art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej i powinien zostać powiązany z naruszeniem innych praw i wolności, co w tej skardze nie miało miejsca. Zaznaczył również, że stan faktyczny sprawy w żadnym miejscu nie dotyczy problematyki osób pozostających bez pracy bez własnej winy i niemających środków utrzymania, przez co sprawa nie dotyczy problematyki regulowanej przez art. 67 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do wzorca kontroli w postaci art. 31 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny zaznaczył, że „skarga konstytucyjna nie zawiera w swojej treści uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego z przywołaniem argumentów na nieproporcjonalność takiego ograniczenia” i tym samym „nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego z przywołaniem argumentów lub dowodów w sprawie”.

4.3. W odniesieniu do pozostałych zarzutów dotyczących niezgodności z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał na konieczność ich związkowego traktowania, wynikającą z treści uzasadnienia skargi. „W objętej skargą konstytucyjną sprawie sądy nie miały potrzeby wykładni przepisów w relacji do stanu faktycznego, w którym osoba ubezpieczona przebywa na zwolnieniu lekarskim po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek, ponieważ taki stan faktyczny w rozpoznawanej przez nie sprawie nie występował”. Tym samym, w ocenie Prokuratora Generalnego, „istotny element dekodowanej przez Skarżącego normy prawnej nie był przedmiotem rozważań i nie został zastosowany przez sądy orzekające w jego sprawie”. Co więcej, brak jest również ugruntowanego orzecznictwa dotyczącego traktowania okresów przebywania na zwolnieniu chorobowym po przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek. „[N]ie jest możliwe dokonanie oceny czy sytuacja ubezpieczonego, który przebywa na zwolnieniu chorobowym przed osiągnięciem rocznej podstawy wymiaru składek jest różna od sytuacji ubezpieczonego, który na takim zwolnieniu przebywa po jej osiągnięciu, ponieważ brak jest rozstrzygnięcia orzekających w sprawie sądów co do tego, jak należy traktować okres zwolnienia chorobowego po przekroczeniu limitu rocznej podstawy. Powyższe decyduje o braku możliwości rozpoznania skargi konstytucyjnej w tym zakresie”.

4.4. Prokurator Generalny wskazał ponadto, że wskazane przez skarżącego kryterium podziału obu grup jest relewantne, gdyż osoby, które korzystały ze zwolnienia lekarskiego po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, mogą być traktowane odmiennie od osób, które podstawy jeszcze nie osiągnęły i mogą nie osiągnąć jej w ogóle. Pierwszą taką odmiennością jest fakt niepobierania składek emerytalnych i rentowych od nadwyżki, wynikający wprost z art. 19 ust. 3 u.s.u.s., kolejną – fakt, że okres niepobierania składek po przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru jest traktowany jako okres

składkowy, co dotyczy również przypadków ustania tytułu do ubezpieczenia. Cechą relewantną do wprowadzenia zróżnicowania jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, osiągnięcie bądź nieosiągnięcie przez ubezpieczonego rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a skuteczność jej wniesienia obwarowano szeregiem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W tym kontekście należy przypomnieć, że w każdym stadium postępowania Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany badać, czy nie zachodzą przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 65/19, OTK ZU A/2020, poz. 41 i przywołane tam orzecznictwo).

Ponadto skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1-6 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, skarga powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżący domagał się kontroli zgodności z Konstytucją kwestii dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego przed osiągnięciem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w stosunku do osób, które z takiego zwolnienia korzystały już po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek. Uregulowania zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 291, ze zm.; dalej: u.e.r.) w związku z art. 19 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) skarżący skonfrontował z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 Konstytucji, a także art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. W świetle tak określonego zakresu kontroli Trybunał najpierw dokonał weryfikacji dopuszczalności orzekania w zakresie wskazanych przez skarżącego wzorców.

W przedmiocie wzorca w postaci występującego samodzielnie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Trybunał przypomniiał, że przepisy te statuuja zasadę równości oraz zasadę niedy-

skryminacji. Obie te zasady mają charakter swoisty o tyle, że stwierdzenie ich naruszenia nie może się ograniczać jedynie do zestawienia wzorca i zakwestionowanej normy. Jak wskazywał Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie, „[n]ieodzowne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W zacytowanym postanowieniu wskazano ponadto, że „[z] wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki”. Stanowisko takie zostało utrzymane w szeregu dalszych orzeczeń Trybunału (zob. wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77, w którym Trybunał uznał, że „dopuszczalność powołania się w skardze konstytucyjnej na naruszenie zasady równości winna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków, w których zostanie wskazane konkretne podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona”, a także wyrok z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 i postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że dla skutecznego powołania się na naruszenie zasady równego traktowania konieczne jest ujmowanie art. 32 Konstytucji związkowo z konstytucyjnym prawem lub wolnością. Tymczasem skarżący wprost wskazał, że w pierwszej grupie zarzutów domaga się kontroli konstytucyjności zaskarżonych regulacji wyłącznie z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji bez powiązania ich z jakimkolwiek innym prawem lub wolnością, co w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału uznać należy za przyczynę umorzenia postępowania w zakresie tego wzorca na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Następnie Trybunał zwrócił uwagę, że – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – w drugiej i trzeciej grupie zarzutów skarżący przywołał jako wzorzec kontroli cały art. 67 Konstytucji. Zgodnie z jego ust. 1, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Jednocześnie ust. 2 stanowi, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Istota sprawy wniesionej przez skarżącego dotyczyła wyłącznie kwestii zabezpieczenia społecznego w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Tymczasem art. 67 ust. 2 Konstytucji dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego osób pozostających bez pracy i środków utrzymania, co niewątpliwie nie ma związku z sytuacją skarżącego. Domaga się on jedynie zbadania zgodności skarżonych przepisów z Konstytucją z uwagi na nierówne w jego ocenie traktowanie osób, które korzystały ze zwolnienia lekarskiego przed osiągnięciem oraz po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek. Skarżący nie wykazał zatem, w jaki sposób przepis ten mógłby stanowić adekwatny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że prawidłowe uzasadnienie zarzutów wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (tak na

przykład: wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

Wskazywał ponadto, że „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (w wypadku wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej oraz skarg konstytucyjnych oczywista bezzasadność może być powodem odmowy nadania im biegu w procedurze wstępnej kontroli (...), a w wypadku pozostałych spraw jest to oceniane na etapie merytorycznej kontroli), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (zob. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; postanowienie z 22 września 2021 r., sygn. SK 49/20, OTK ZU A/2021, poz. 53).

Mając na uwadze powyższe, należało uznać, że postępowanie w zakresie oceny zgodności skarżonych przepisów z art. 67 ust. 2 Konstytucji jest niedopuszczalne, i umorzyć w tej części na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.2. W świetle powyższych ustaleń Trybunał uznał, że z punktu widzenia zakresu skarżenia możliwa byłaby ocena zgodności skarżonych przepisów jedynie z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie oznacza to jednak automatycznej dopuszczalności skargi konstytucyjnej w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w przeszłości, że skuteczne wniesienie skargi, o której mowa w art. 79 Konstytucji, uwarunkowane jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. „Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub to prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69; zob. również postanowienia z: 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, OTK ZU nr A/2019 r., poz. 54; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Trybunał wskazywał również w dotychczasowym orzecznictwie, że naruszenie wolności lub praw musi być dokonane w sposób kwalifikowany, „mianowicie przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, które to orzeczenie rozstrzyga o konstytucyjnych wolnościach, pra-

wach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01).

2.3. Należy przypomnieć, że skarżący jako cechę relewantną dla uznania okresu przebywania na zwolnieniu lekarskim za okres składkowy bądź nieskładkowy wskazał fakt osiągnięcia rocznej podstawy wymiaru składek. W jego ocenie bowiem „najistotniejszym elementem (...) są kwestie dotyczące nierównego (tj. niezgodnego z konstytucyjną zasadą równości) traktowania osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego przed przekroczeniem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w stosunku do osób, które korzystały ze zwolnienia chorobowego po przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe”.

Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r., okres ubezpieczenia zalicza się do okresów składkowych. Jednocześnie zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 5 u.e.r. definicją legalną, okres ubezpieczenia to „okres opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o którym mowa w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Art. 7 pkt 1 lit. a i b u.e.r. stanowią z kolei, że okresami nieskładkowymi są okresy pobierania „wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów Kodeksu pracy” oraz „zasiłków z ubezpieczenia społecznego: chorobowego lub opiekuńczego”.

Jak wskazują przedstawiciele doktryny, „[o]kresy nieskładkowe to takie, za które nie było obowiązku opłacania składki, ale względy społeczne przemawiały za ich uwzględnieniem w stażu ubezpieczeniowym” (I. Jędrasik-Jankowska, komentarz do art. 7, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecnictwem*, Warszawa 2019; podobnie również K. Kwapisz, komentarz do art. 7, [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013).

Stosownie do treści art. 19 ust. 1 u.s.u.s., „[r]oczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (...) w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone”.

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że zgodnie z art. 19 ust. 3 u.s.u.s., do osiągnięcia kwoty, o której mowa w ust. 1, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oblicza się i przekazuje do ZUS od podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z art. 18. Od nadwyżki ponad kwotę, o której mowa w ust. 1, nie pobiera się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Jak wskazują przedstawiciele doktryny, ustalenie ograniczenia w postaci rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych byłyby wypłacane bardzo wysokie świadczenia emerytalne lub rentowe. „Istota omawianego ograniczenia sprowadza się do tego, że jeżeli suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego z poszczególnych miesięcy danego roku kalendarzowego osiągnie pułap rocznej podstawy wymiaru składek, to od kwot przekraczających to ograniczenie nie są należne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w tym roku kalendarzowym” (P. Kostrzewa, komentarz do art. 19, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Lex/el. 2014). Zaznaczenia wymaga, że ograniczenie to dotyczy wyłącznie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, nie znajduje zaś zastosowania do składek na ubezpieczenia chorobowe

i wypadkowe. „Kwota potrąconych składek przekłada się na podstawę do opodatkowania, na podstawę składki zdrowotnej i w konsekwencji na kwotę netto, jaką finalnie wypłacamy pracownikowi” (M. Sobieska, komentarz do art. 19, [w:] M. Culepa, D. Dzienisiuk, J. Grzełińska, P. Kostrzewa, R. Kowalski, M. Kozłowska, A. Król, J. Marciniak, M. Nowicka, A. Sieńko, M. Szalak, P. Ziółkowski, M. Sobieska, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Lex/el. 2013).

Trzeba również podkreślić, że przepisy nakładają na ubezpieczonego posiadającego dwóch lub więcej płatników składek obowiązek samodzielnego sprawdzania wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe i w razie osiągnięcia w danym miesiącu kwoty granicznej poinformowania o tym płatników, tak aby nie doszło do nadpłaty składek. Obowiązek ten jednakże nie jest obwarowany żadną sankcją za jego niedochowanie, a jedynym ujemnym skutkiem jego niewykonania jest opóźnienie uzyskania nadpłaconej kwoty wynikające z konieczności złożenia imiennego raportu miesięcznego korygującego i deklaracji rozliczeniowej korygującej (tak A. Radziśław, komentarz do art. 19, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015). W razie braku złożenia takiej deklaracji, składki nadpłacone zostają zaliczone z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek. „Dla wypłaty składek nadpłaconych przez płatnika wymagane jest złożenie przez niego korekty dokumentów rozliczeniowych ZUS DRA, na podstawie których organ rentowy ustala faktyczną nadpłatę” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt III AUa 1433/12).

Art. 19 ust. 7 u.s.u.s. stanowi, że okres nieopłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów u.e.r.

Powyższa analiza przepisów pozwala w pierwszej kolejności na stwierdzenie, że ustawodawca, projektując system ubezpieczeń emerytalnych i rentowych, zdecydował się na ograniczenie maksymalnej wysokości składek w celu zabezpieczenia systemu przed wypłatą świadczeń w bardzo dużej wysokości, które mogłyby ten system obciążyć. Jednocześnie przewidział, że od nadwyżki ponad kwotę maksymalną nie pobiera się składek na ubezpieczenie, o czym stanowi wprost art. 19 ust. 3 u.s.u.s. Przewidział również, że okres nieopłacania składek z tego powodu traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu u.e.r., co jest logiczną konsekwencją przyjęcia, że w ciągu roku ubezpieczony może odprowadzić składki jedynie w ograniczonej kwotowo wysokości.

Z przeprowadzonej analizy przepisów jednoznacznie wynika, że cechą relewantną dla przeprowadzenia powyższego rozróżnienia nie jest fakt korzystania ze zwolnienia chorobowego w określonym momencie, lecz kryterium finansowe, związane z przekroczeniem rocznej podstawy wymiaru składek. Należy mieć na uwadze, że po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru ustawodawca nakazuje traktowanie jako okresu ubezpieczenia całego pozostałego do końca roku okresu, niezależnie od zdarzeń, jakie w tym czasie nastąpiły, ponieważ po osiągnięciu ustawowego pułapu dalsze składki nie są pobierane i stanowią korzyść przyszłego uposażonego.

Przedstawione przez skarżącego uzasadnienie skoncentrowane jest tymczasem na dostrzeżeniu przez niego nierówności, mającej w istocie charakter pozorny i będącej konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę określonej koncepcji składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Koncepcja ta zakłada możliwość odprowadzenia składek wyłącznie w określonej wysokości, która nie może przekroczyć 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Konsekwencją ustanowienia takiego limitu było uznanie przez ustawodawcę wszystkich okresów następujących po osiągnięciu tego maksimum za okresy składkowe, niezależnie od zdarzeń, jakie w tym czasie nastąpiły – z zakończeniem stosunku pracy włącznie. Z tego względu na-

leży uznać, że skarżący w istocie w nieprawidłowy sposób zidentyfikował przyczynę problemu, który przedstawił we wniesionej skardze. Wskazane przez niego rozróżnienie nie wiąże się z faktem skorzystania ze zwolnienia chorobowego w ogóle, lecz wyłącznie z osiągnięciem pewnej wartości kwotowej. Również w przypadku osób, których stosunek pracy ustał przed osiągnięciem i po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek traktowanie będzie odmiennie – jeżeli rozwiązanie stosunku pracy nastąpi po osiągnięciu rocznej podstawy, okres pomiędzy ustaniem stosunku a końcem roku będzie traktowany jak okres składkowy (por. A. Radziśław, komentarz do art. 19 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015).

Należało zatem uznać, że uzasadniając zarzut nierównego traktowania, skarżący nie wykazał, z jakimi podmiotami miałby zostać zrównany w traktowaniu w razie zrealizowania jego postulatów ani też czy taka grupa podmiotów w istocie istnieje. Ponadto Trybunał zauważył również, że w obecnej sytuacji, w której ze względu na brak orzecznictwa trudno mówić o utrwaleniu się jakiegoś rozumienia normy w taki sposób, by skarżący miał możliwość pełnego przeprowadzenia wywodu w tym zakresie i co za tym idzie należytego uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

2.4. Zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet* nieprawidłowe określenie przedmiotu kontroli może zostać skorygowane przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie może jednak – działając niejako z własnej inicjatywy – zwolnić skarżącego z obowiązku zidentyfikowania problemu konstytucyjnego i przedstawienia adekwatnego do niego uzasadnienia. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 i 2 u.o.t.p.TK, orzekając, jest związany granicami wniesionej skargi konstytucyjnej. Przepis ten należy rozumieć na tle wspomnianej zasady, ugruntowanej już w europejskiej kulturze prawnej (powoływanej również przez skarżącego), w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz wskazane tam orzecznictwo, a na gruncie obecnie obowiązującej u.o.t.p.TK np. postanowienie TK z 13 kwietnia 2021 r., sygn. K 15/17, OTK ZU A/2021, poz. 16). Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zatem zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (zob. np. postanowienia TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 16/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 160; 29 listopada 2011 r., sygn. SK 5/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 106, a także 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28). Trybunał podkreśla jednak, że zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem, a zatem nie może służyć sanowaniu przez Trybunał – w zastępstwie skarżącego – braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej. Jednocześnie, interwencja taka niemożliwa jest również z uwagi na brak utrwalonego rozumienia normy.

Niniejsza skarga nie pozostawia Trybunałowi pola dla takiej interwencji. Zaprezentowana argumentacja oscylowała przede wszystkim wokół twierdzenia, że żądanie nie dotyczy zbadania zgodności z Konstytucją rozróżnienia sytuacji osób, które opłaciły składki w maksymalnej możliwej wysokości, oraz tych, które jeszcze nie osiągnęły tej podstawy, ale różnej sytuacji osób, które korzystały ze zwolnienia lekarskiego przed opłaceniem i po opłaceniu składek w maksymalnej możliwej wysokości.

Z powyższych względów Trybunał musiał uznać, że skarga nie została w sposób należyty uzasadniona.

Stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Ponieważ w niniejszej sprawie skarżący niepoprawnie zidentyfikował problem kon-

stytucyjny, w konsekwencji należało uznać wydanie wyroku za niedopuszczalne i w konsekwencji postępowanie umorzyć.

Mają na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.