SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 22/20
BAS-WAK-445/20

Warszawa, 1 października 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej S M z 3 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 22/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

Do Kancelarii Sejmu 21 lutego 2020 r. wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej S M (dalej: skarżący, ubezpieczony) z 3 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 22/20).

Przedmiotem kontroli są: art. 4 pkt 5, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 7 pkt 1 lit. a-b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r., ustawa emerytalna), a także art. 19 ust. 1 i ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.; dalej: u.s.u., ustawa systemowa).

Zgodnie z art 4 pkt 5 u.e.r. „Użyte w ustawie określenia oznaczają: okres ubezpieczenia – 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".

Artykuł 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r. przewiduje: „Okresami składkowymi są następujące okresy: ubezpieczenia".

Artykuł 7 pkt 1 lit. a-b u.e.r. ustanawia, że: „Okresami nieskładkowymi są następujące okresy: 1) pobierania: a) wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów Kodeksu pracy, b) zasiłków z ubezpieczenia społecznego: chorobowego lub opiekuńczego".

Z kolei art. 19 ust. 1 i ust. 7 u.s.u. określa, że: „Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób, o których mowa w art. 6 i 7, 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 – z zastrzeżeniem ust. 2 i 9" (ust. 1). „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, traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanych dalej „przepisami o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych" (ust. 7).

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarżący nabył prawo do emerytury w 2008 r., co zostało potwierdzone decyzją organu rentowego. Jednocześnie zawiesił pobieranie tego świadczenia z powodu kontynuowania zatrudnienia. W latach 1999-2015 ubezpieczony, pozostający nadal w zatrudnieniu, przekroczył roczną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Skarżący przebywał na zwolnieniu lekarskim w okresach: a) od czerwca 2003 r. do sierpnia 2003 r.; b) od marca 2007 r. do kwietnia 2007 r.; c) od lutego 2014 r. do lutego 2014 r.; d) od grudnia 2014 r. do grudnia 2014 r. Mając powyższe na uwadze, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) przyjął, że na staż emerytalny skarżącego składają się następujące okresy nieskładkowe: a) od czerwca 2003 r. do sierpnia 2003 r.; b) od marca 2007 r. do kwietnia 2007 r. oraz c) od lutego 2014 r. do lutego 2014 r. Pismem z marca 2017 r. skarżący wniósł o ponowne ustalenie wysokości jego emerytury przy uwzględnieniu stażu emerytalnego w wymiarze lat i miesięcy okresów składkowych oraz lat i miesięcy okresów nieskładkowych (decyzja ZUS O/C z maja 2017 r.,)

Organ rentowy wydał maja 2017 r. decyzję, w której wskazał, że: „Różnica w ilości miesięcy składkowych i nieskładkowych o które wnosi Pan [...] w w/w wniosku wynika z faktu, że w 2003 roku w miesiącu listopadzie osiągnął limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, natomiast w okresie od .06.2003 r do .08.2003 r., tj. miesiące i dni przebywał na zasiłkach chorobowych, tz. przed osiągnięciem limitu, wówczas okres ten jest uwzględniany w stażu jako okres nieskładkowy. Dotyczy to również roku 2007 gdzie w miesiącu czerwcu 2007 r. osiągnął limit rocznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emertytalno-rentowe, a zasiłki chorobowe wystąpiły w okresie od .03.2007 r do .04.2007 r., tj dni tzn. przed osiągnięciem limitu i zostały uwzględnione w stażu pracy jako okresy nieskładkowe. Łączny okres zasiłków

chorobowych uwzględnionych jako okresy nieskładkowe wynosi tj. miesiące i dni. Z powyższego wynika, iż staż pracy [...] jest obliczony prawidłowo" (decyzja ZUS O/C z maja 2017 r.,).

Od tej decyzji skarżący wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w C , domagając się zaliczenia okresów pobierania wynagrodzenia chorobowego (zasiłku chorobowego) w 2003 r. i w 2007 r. do tzw. okresów składkowych, ponieważ przekroczył limit rocznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Sąd I instancji przyjął, że: „Wbrew jednak twierdzeniom odwołującego przekroczenie limitu podstawy wymiaru składek w danym roku nie oznacza automatycznie uznania wszystkich przypadających w tym czasie okresów nieopłacenia składek w związku z chorobą. Wyjątek z art. 19 ust. 7 ustawy 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. Tym samym organ rentowy prawidłowo okresy: od czerwca 2003 roku do sierpnia 2003 roku, w sytuacji, gdy limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno — rentowe przekroczony został w listopadzie 2003 roku oraz od marca 2007 roku do kwietnia 2007 roku, w sytuacji gdy limit przekroczony został w czerwcu 2007 roku, uznał za okresy nieskładkowe" (wyrok Sądu Okręgowego w C Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z września 2017 r., sygn. akt).

Od powyższego wyroku skarżący wniósł apelację do Sądu Apelacyjnego w K , który przyjął, że po pierwsze, sporne okresy pobierania przez ubezpieczonego wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłku chorobowego przed przekroczeniem limitu podstawy wymiaru składek, są okresami nieskładkowymi (art. 7 ust. 1 pkt la i b u.e.r.). Po drugie, zdaniem Sądu Apelacyjnego w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r. do okresów składkowych należą okresy ubezpieczenia. Z kolei przepis art. 4 ust. 5 u.e.r. stanowi, że 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, jest okresem ubezpieczenia. Po trzecie, stosownie do treści art. 19 ust. 7 ustawy systemowej, okres nieopłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z powodu przekroczenia w trakcie roku kwoty rocznej podstawy wymiaru składek,

o której mowa w ust. 1, traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, art. 19 ust. 7 ustawy systemowej i art. 4 ust. 5 u.e.r. należy odczytywać łącznie. A ich wykładnia językowa nie pozwala zaliczyć do okresów składkowych wypłaconego, do momentu przekroczenia limitu składek, wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłku chorobowego. Po czwarte, sąd II instancji, rozpatrując zarzut naruszenia zasady równości w ubezpieczeniu społecznym, zauważył, że „sytuacja prawna osób, które korzystały ze zwolnień lekarskich przed osiągnięciem limitu rocznej podstawy wymiaru składek, jest taka sama jak w przypadku ubezpieczonych, którzy chorowali po jego osiągnięciu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że ubezpieczeni, którzy w danym kalendarzowym nie przekroczą omawianego «limitu» okres pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłku chorobowego mają uwzględniany jako okres składkowy [chodzi o okres nieskładkowy – uwaga własna] w rozumieniu art. 7 ust. 1 a i b ustawy emerytalnej" (wyrok Sądu Apelacyjnego w K Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z czerwca 2018 r., sygn. akt).

Skarżący, który nie znalazł ochrony swoich konstytucyjnych praw i wolności przed sądami, wniósł skargę konstytucyjną.

2. Zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 (zasada równości), art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

3. Skarżący wiąże problem konstytucyjny ze zróżnicowaniem okresów pobierania wynagrodzenia za pracę i zasiłku chorobowego przy nabywaniu uprawnień emerytalnych w sytuacji przekroczenia przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w trakcie roku kalendarzowego.

Zdaniem skarżącego, zaskarżone przepisy prowadzą do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych. Traktują odmiennie osoby, „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 osiągnieciu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe" (skarga, s. 2).

Jak twierdzi skarżący: „Wysokość świadczenia emerytalnego została uzależniona od długości okresów składkowych i nieskładkowych każdego z ubezpieczonych. Do okresów składkowych zaliczane są m.in. okresy ubezpieczenia. Okresem ubezpieczenia są natomiast okresy 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. Tymczasem art. 7 pkt. 1 ppkt a i b UEiR stanowi, iż w okresie pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów lub też zasiłków z ubezpieczenia społecznego chorobowego lub opiekuńczego okres ten zaliczany jest do okresu nieskładkowego. W zależności więc od okoliczności czy dana osoba skorzystała m.in. ze zwolnienia chorobowego (i) przed osiągnieciem rocznej podstawy wymiaru składek czy też (ii) po osiągnięciu rocznej podstawy wymiaru składek wysokość jej świadczenia emerytalnego będzie inna" (skarga, s. 9).

Czynnikiem różnicującym ubezpieczonych jest zaś moment powstania choroby i okres pobierania zasiłku chorobowego. Zdaniem skarżącego: „Czynnik ten jest skrajnie arbitralny chociażby już z tej przyczyny, iż ubezpieczony nie ma wpływu na to, kiedy korzystać będzie ze «zwolnienia chorobowego». Można wyobrazić sobie również skrajną sytuację (argumentum ad absurdum) w której ubezpieczony otrzymuje tak wysokie uposażenie, iż wystarczy jedynie jeden miesiąc, aby osiągnął roczną podstawę wymiaru składek. W takiej sytuacji wysokość jego świadczenia emerytalnego będzie znacznie niższa w sytuacji, gdy w miesiącach od stycznia do listopada przebywa na zwolnieniu chorobowym, a pracuje jedynie w grudniu (i wówczas osiąga maksymalną roczną podstawę składek), niż gdyby pracował jedynie w styczniu (i wówczas osiągnął maksymalna roczną podstawę składek), a od lutego do grudnia przybywał na zwolnieniu chorobowym. Różnica w świadczeniu emerytalnym będzie wynosiła 0,6% za każdy taki rok, a podstawą jej wprowadzenia będzie wyłącznie moment, w którym ubezpieczony korzysta ze zwolnienia chorobowego" (skarga, s. 9).

Jak podnosi skarżący: „Zarzut niezgodności określony w petitum niniejszej skargi dotyczący art. 32 ust. 1 oraz 2 Konstytucji RP w związku z art. 67 Konstytucji RP oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP opiera się o stwierdzenie, że wprowadzenie w skarżonych przepisach, nieznajdującego usprawiedliwienia na płaszczyźnie interesu publicznego oraz nie zachowującego zasady

proporcjonalności ograniczenia zasady równego traktowania, w szczególności, ograniczenie prawa Skarżącego do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego narusza przepisy Konstytucji RP określone powyżej w szczególności wymóg stanowienia przepisów ustawowych jasno i precyzyjnie określających ograniczenia praw i wolności obywateli" (skarga, s. 9).

III. Analiza formalna

1. Problem konstytucyjny, który wyłania się ze skargi konstytucyjnej, dotyczy dwóch instytucji należących do prawa ubezpieczeń społecznych, osadzonych w kontekście uprawnień emerytalnych przyznawanych w systemie zdefiniowanego świadczenia. Pierwsza odnosi się tzw. okresów nieskładkowych, do których zalicza się czas pobierania wynagrodzenia z tytułu choroby lub zasiłku chorobowego, zaś druga – okresów ubezpieczenia po przekroczeniu tzw. limitów podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracownika. W sprawie zawisłej przed TK powstało zagadnienie wpływu powyższego przekroczenia na kwalifikację prawną wypłaconego wynagrodzenia chorobowego lub zasiłku chorobowego. Ustosunkowanie się do tak powstałego problemu wymaga zarysowania kontekstu normatywnego obu instytucji.

2. Spór konstytucyjny dotyczy okresu nieskładkowego jako elementu wpływającego na wysokość emerytury przyzwanej w systemie zdefiniowanego świadczenia. Warunkiem nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego i legitymowanie się odpowiednim stażem emerytalnym. Wysokość zaś analizowanego świadczenia zależy od następujących czynników: a) części socjalnej (tj. 24% kwoty bazowej), b) podstawy wymiaru (tj. wysokości zarobków z wybranych lat), c) stażu emerytalnego, tj. okresu podlegania ubezpieczeniu (okresy składkowe i nieskładkowe). Staż emerytalny jest obliczany w ten sposób, że za okres składkowy dodaje się 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok z uwzględnieniem pełnych miesięcy, zaś za okres nieskładkowy po 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok, z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Z kolei w systemie zdefiniowanej składki (nowy system) prawo do emerytury nabywa się po osiągnięciu wieku emerytalnego i podleganiu ubezpieczeniu społecznemu. Ustawa nie wymaga od ubezpieczonego legitymowania się

odpowiednim stażem emerytalnym. Wysokość emerytury ustala się natomiast na podstawie kwoty zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS, zwaloryzowanego kapitału początkowego, a więc składek odprowadzonych przed 1999 r. oraz średniego dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn, a także chwili przejścia na emeryturę (zob. R. Spyt [w:] *Emerytury i renety z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013, s. 276 i n.). W piśmiennictwie zwraca się też uwagę, że: „W nowym systemie bardzo istotna staje się relacja okresu akumulacji kapitału emerytalnego do okresu jego konsumpcji [...]. W formułę obliczania wpisany jest więc mechanizm wyraźnego nagradzania za wydłużanie aktywności zawodowej" (zob. B. Kłos, *Wysokość emerytur w nowym systemie emerytalnym* [w:] *System emerytalny 9 lat po reformie*, red. B. Kłos, Warszawa 2009, s. 89). Emerytura w systemie zdefiniowanej składki opiera się w istocie na ekwiwalentności składek i wysokości świadczenia. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż jakkolwiek nazwa świadczenia „emerytura" pozostała ta sama, to skądinąd jego istota, jak słusznie zauważył TK, uległa zmianie (wyrok TK z 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04). Jeszcze raz warto podkreślić, że w tym systemie nie ma znaczenia długość stażu emerytalnego, a podział na okresy składkowe i nieskładkowe nie występuje.

3. Podział na okresy składkowe i nieskładkowe stanowił przedmiot wypowiedzi TK, które można ująć w następujące tezy.

Po pierwsze, okresy składkowe najczęściej wiążą się z obowiązkiem odprowadzenia składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej. W katalogu tych okresów znajdują się również zdarzenia prawne, z którymi nie był związany obowiązek składkowy (np. praca przymusowa lub czynna służba wojskowa, zatrudnienie poza granicami kraju repatrianta) (wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Po drugie, okresy nieskładkowe obejmują „okresy niewykonywania zatrudnienia, ani innej działalności zarobkowej z powodu różnych społecznie uzasadnionych i doniosłych przyczyn (np. wychowywania dzieci, studiów, opieki nad inwalidami itp.). Okresy te charakteryzują się więc tym, iż w trakcie ich trwania nie była wykonywana praca zarobkowa i w związku z tym nie istniał obowiązek opłacania składki, lecz z różnych powodów ustawodawca zdecydował się na ich uwzględnienie

(w ograniczonym rozmiarze) w stażu decydującym o prawie i wysokości emerytury lub renty" (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96).

Po trzecie, kwalifikacja okresów jako składkowych, „nawet mimo braku wykonywania pracy i opłacania składki, bądź jako nieskładkowych, stanowi suwerenną decyzję ustawodawcy i jest dokonywana z punktu widzenia założonego przez niego celu ustawy" (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96).

Po czwarte, art. 67 ust. 1 Konstytucji nie określa kształtu prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Na jego podstawie nie można też żądać określonych świadczeń. Oznacza to, że ustawodawcy przysługuje szeroki margines swobody przy określaniu przesłanek nabycia prawa do emerytury i jej wysokości. Swoboda ta odnosi się także do decyzji ustawodawcy, jaka aktywność zawodowa człowieka jest istotna z punktu widzenia obowiązków składkowych i z punktu widzenia świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego. Innymi słowy, „Decyzji ustawodawcy pozostawiono zatem, zgodnie z aktualnymi kierunkami polityki gospodarczo-społecznej, jakie okresy należy zaliczyć do okresów składkowych, a jakie nie" (stanowisko Sejmu z 22 grudnia 2011 r., wyrażone w sprawie SK 9/11, BAS-WPTK-1 065/11).

4. Do decyzji ustawodawcy należy także ustalenie lub zniesienie tzw. limitu składek. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.s.u., roczna 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. Do osiągnięcia limitu, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oblicza się i przekazuje się do Zakładu. Po przekroczeniu limitu nie pobiera się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a płatnik jest zobowiązany zaprzestać ich obliczania i przekazywania do ZUS. W doktrynie prawa podnosi, że: „Wprowadzenie górnej kwoty granicznej z jednej strony skutkuje «spłaszczeniem» wysokości emerytur, z drugiej natomiast pozwala ubezpieczonym, posiadającym wyższe dochody, na dokonywanie samodzielnych wyborów co do lokowania pozostałych środków. Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie może przekroczyć, w danym roku kalendarzowym, kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia

miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy" (M. Wilczyński, *komentarz do art. 19* [w] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, Lex/ el., nb. 1). Skutkiem przekroczenia limitu jest ustanie obowiązku składkowego na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Ustawodawca przewiduje także, że okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia limitu, traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej (art. 19 ust. 7 u.s.u.). Z kolei okresem ubezpieczenia jest, w świetle ustawy emerytalnej, 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. 4 pkt 5 u.e.r.). Ponadto ustawodawca zalicza okres ubezpieczenia do tzw. okresów składkowych (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r.). Innymi słowy, ustawodawca traktuje okres zaniechania poboru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe pracownika z powodu przekroczenia powyższego limitu jak tzw. okres składkowy przy nabywaniu uprawnień emerytalnych. Przy nabywaniu prawa do emerytury uwzględnia się także tzw. okresy nieskładkowe (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.e.r.), do których zalicza się między innymi pobieranie wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów Kodeksu pracy, a także pobieranie zasiłków z ubezpieczenia społecznego, tj. chorobowego lub opiekuńczego (art. 7 pkt 1 u.e.r.).

5. W sprawie zawisłej przed Sądem Okręgowym w C i Sądem Apelacyjnym w K powstał problem, czy okres pobierania wynagrodzenia za czas choroby lub zasiłku chorobowego, w sytuacji przekroczenia limitu składek, należy kwalifikować jako okres składkowy czy okres nieskładkowy. Sądy obu instancji dokonały następującej wykładni zaskarżonych przepisów. Przede wszystkim ustaliły, że po osiągnięciu limitu, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe nie odprowadza się do ZUS, choć okres ten należy, w świetle art. 19 ust. 7 u.s.u. w związku z art. 4 pkt 5 u.e.r., uznać za składkowy. Po drugie, art. 19 ust. 7 u.s.u. stanowi wyjątek i nie podlega rozszerzającej interpretacji. Wobec tego spornych okresów, które powstały przed przekroczeniem progu, nie można uznać za składkowe przy nabywaniu uprawnień emerytalnych. A zatem, jeśli choroba i związany z nią zasiłek chorobowy lub wynagrodzenie chorobowe wystąpiły przed osiągnięciem limitu składek, to należy ująć ją jako nieskładkowy element emerytury.

Jako że sporne okresy przypadały w całości przed przekroczeniem pułapu składek, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u., to sądy uznały je ze nieskładkowy substrat świadczenia emerytalnego. Poza sporem sądowym leżał problem kwalifikacji pobierania zasiłku chorobowego lub wynagrodzenia chorobowego w sytuacji przewidzianej w art. 19 ust. 1 i ust. 7 u.s.u.

Skarżący wywodzi w skardze między innymi naruszenie zasady równości przez zróżnicowanie podmiotów w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Dostrzega on również nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Niekonstytucyjność wiąże on z różną kwalifikacją tych samych okresów w zależności od tego, czy przypadają przed lub po przekroczeniu limitów składek. Skarga oparta jest na tezie, że okresy pobierania zasiłku chorobowego są, w świetle art. 19 ust. 7 u.s.u. i art. 4 pkt 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r., okresami składkowymi, jeśli został spełniony warunek przewidziany w art. 19 ust. 1 u.s.u.,tj. po osiągnięciu górnego pułapu dochodu. W oparciu o tak sformułowane założenie budowana jest argumentacja skarżącego. Falsyfikacja lub też potwierdzenie jej prawdziwości stanowi punkt wyjścia dalszej analizy.

W związku z powyższym, Sejm pragnie zwrócić uwagę na to, że sądy w sprawie skarżącego nie mogły autorytatywnie wypowiedzieć się o okresach pobierania zasiłku chorobowego lub wynagrodzenia chorobowego po przekroczeniu limitu, ponieważ zagadnienie to nie stanowiło przedmiotu sporu sądowego. Organ rentowy zaliczył ten okres, jak wynika z akt sprawy, do okresów składkowych. Ponadto Sąd Okręgowy w C a następnie Sąd Apelacyjny w K stanęły na stanowisku, że wykładnia językowa art. 19 ust. 7 ustawy systemowej i art. 4 ust. 5 ustawy emerytalnej nie pozwala zaliczyć do okresów składkowych pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy i zasiłku chorobowego, które zostały wypłacone do momentu przekroczenia limitu składek. Z tej lakonicznej wypowiedzi składów orzekających nie można, jak chce skarżący, wyprowadzić wniosku przeciwnego. Sądy przyjęły jedynie, że art. 19 ust. 7 ustawy systemowej jest wyjątkiem, kwalifikującym okres, za który nie zostały odprowadzone składki na ubezpieczenie społeczne z powodu osiągniecia górnego pułapu, jako okres ubezpieczenia przy nabywaniu uprawnień emerytalnych. Nie wypowiedziały się, co jeszcze raz należy podkreślić, czy analogicznie należy oceniać okoliczność pobierania świadczeń związanych z chorobą zaistniałą po przekroczeniu limitu.

Zdaniem Sejmu, treść art. 19 ust. 7 u.s.u. i art. 4 ust. 5 u.e.r. nie wyłącza jednak stosowania art. 7 pkt 1 u.e.r., w świetle którego pobieranie zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego jest okresem nieskładkowym. Przepis art. 7 pkt 1 u.e.r. normuje kwestie ustalania wymiaru emerytury i kwalifikowania okresów nieskładkowych. Natomiast art. 19 ust. 7 u.s.u. należy do norm ogólnych, gdyż został umieszczony w ustawie o charakterze systemowej, z kolei art. 7 u.e.r. ma zastosowanie do przyznawania uprawnień emerytalnych i rentowych, a więc jest normą szczególnego rodzaju. Na jego podstawie czas pobierania wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego zalicza się do stażu emerytalnego, ale wyłącznie jako okresy nieskładkowe. Zasada równości ubezpieczonych nakazuje, w opinii Sejmu, równą kwalifikację tych samych zdarzeń prawnych. W tym układzie, art. 7 pkt 1 u.e.r. jest normą szczególną wobec art. 19 ust. 7 u.s.u. i art. 4 pkt 5 u.e.r., w świetle których zaniechanie poboru składki uznane jest za okres ubezpieczenia. Innymi słowy, na prawną kwalifikację okresów pobierania zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego nie ma wpływu okoliczność, czy powstały one po przekroczeniu limitu, czy przed przekroczeniem. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadzi do nierówności, na którą wskazuje skarżący: „Jak wynika więc z powyższego, jedynym czynnikiem różnicującym jest czas (data) skorzystania przez ubezpieczonego ze zwolnienia chorobowego. Czynnik ten jest skrajnie arbitralny chociażby już z tej przyczyny, iż ubezpieczony nie ma wpływu na to, kiedy korzystać będzie ze «zwolnienia chorobowego». Można wyobrazić sobie również skrajną sytuację (argumentum ad absurdum) w której ubezpieczony otrzymuje tak wysokie uposażenie, iż wystarczy jedynie jeden miesiąc, aby osiągnął roczną podstawę wymiaru składek. W takiej sytuacji wysokość jego świadczenia emerytalnego będzie znacznie niższa w sytuacji, gdy w miesiącach od stycznia do listopada przebywa na zwolnieniu chorobowym, a pracuje jedynie w grudniu (i wówczas osiąga maksymalną roczną podstawę składek), niż gdyby pracował jedynie w styczniu (i wówczas osiągnął maksymalna roczną podstawę składek), a od lutego do grudnia przybywał na zwolnieniu chorobowym. Różnica w emerytalnym będzie wynosiła 0,6% za każdy taki rok, a podstawą jej wprowadzenia będzie wyłącznie moment, w którym ubezpieczony korzysta ze zwolnienia chorobowego" (skarga, s. 10). Powyższa wypowiedź skarżącego potwierdza tezę Sejmu, że problem konstytucyjności nie tkwi w treści przepisów, ale w ich wykładni przedstawionej w skardze. Potwierdza również

stanowisko, że jest możliwa inna niż przedstawiona przez ubezpieczonego wykładnia, która usuwa problem konstytucyjny.

Dotychczasowa analiza wskazuje, że możliwa jest inna wykładnia zaskarżonych przepisów niż zarysowana w skardze konstytucyjnej. Teza skarżącego, że sporne okresy uwzględnia się do stażu emerytalnego jako składkowe, jeśli powstały po przekroczeniu limitu, budzi wątpliwości w świetle art. 7 ust. 1 u.e.r. Na tej niepewnej, jak się wydaje, tezie buduje on zarzut nieuzasadnionego zróżnicowana podmiotów.

6. Taki stan rzeczy pozwala Sejmowi sformułować wniosek, że zarzut naruszenia zasady równości przez nierówną dystrybucję konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, nie jest oparty na treści przepisów, ale na ich wykładni zaproponowanej przez skarżącego. Trzeba także podnieść, że problem, przed którym stanął Sąd Okręgowy w C i Sąd Apelacyjny w K ma charakter jednostkowy. Trudno jest więc odnieść się do niego w szerszej perspektywie. W tym zakresie brakuje wypowiedzi innych sądów powszechnych, na podstawie których można zarysować linię orzeczniczą w sprawie. Nie stanowił on także przedmiotu autorytatywnej wypowiedzi Sądu Najwyższego. Przywiodło to Sejm do wniosku, że przedmiotem skargi uczyniono nie normę prawną o określonej treści, bo ta jeszcze się w orzecznictwie nie utrwaliła, lecz problem interpretacyjny. Skarżący oczekuje w istocie, że Trybunał rozstrzygnie zarysowany w jednostkowym orzeczeniu spór o kwalifikację prawną okresów pobierania zasiłku chorobowego i wynagrodzenia chorobowego.

W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy zarzuty skargi konstytucyjnej mogą stanowić jej podstawę i czy ich ocena mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wynika, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być akt normatywny, nie może natomiast nim być akt stosowania prawa. Jeżeli w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia praw skarżącego odnosi się do aktu stosowania prawa należy uznać ją za niedopuszczalną. „W praktyce nie zawsze jednoznacznie można wskazać źródła naruszenia praw osób składających skargi konstytucyjne. Trudności w tym zakresie dotyczą spraw, w których skarżący zarzucają niekonstytucyjność przepisów, wskazując równocześnie na nieprawidłową ich wykładnię. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w zakresie jego właściwości mieszczą się zarzuty

skierowane przeciwko wykładni zaskarżonych przepisów, o ile wykładnia taka jest jednolita i utrwalona w rozstrzygnięciach organów stosujących prawo. W takich przypadkach należy bowiem przyjąć, że normatywna treść przepisów podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego została ukształtowana przez organy stosujące prawo" (postanowienia TK z: 13 września 2005 r., sygn. akt Ts 90/05; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt Ts 112/05).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy, należy zauważyć, że TK 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. do art. 7 pkt 1 u.e.r. W praktyce TK rozstrzygałby problem z zakresu stosowania prawa, co nie mieści się w kognicji tego sądu. Takie określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej czyni niedopuszczalnym jej rozpoznanie merytoryczne przez Trybunał. Skutkuje to koniecznością **umorzenia** postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK).

7. Sejm pragnie ponadto zwrócić uwagę, że konstrukcja zarzutu naruszenia art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie spełnia wymogów konstytucyjnych i ustawowych. Skarga konstytucyjna powinna spełniać wymagania przewidziane art. 79 Konstytucji i wymagania ustawowe wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego. Obowiązkiem skarżącego jest: a) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone; b) uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; c) przedstawienie stanu faktycznego (art. 53 u.o.TK). Obowiązki te nie mogły i nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa bowiem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej" (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może

w imieniu skarżącego przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli". W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność" (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11). Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK, należy stwierdzić, że jakkolwiek skarżący w *petitum* skargi wskazał art. 31 ust. 3 w związku z art. 67 Konstytucji jako wzorce kontroli, to skądinąd w uzasadnieniu ograniczył się do sformułowania ogólnego zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności. Za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji ma, zdaniem skarżącego, przemawiać brak interesu publicznego, pozwalającego na ingerencję ustawodawcy w prawo do zabezpieczenia społecznego. Tak lakoniczne uzasadnienie nie czyni zadość wymaganiom przewidzianym w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK. W tym stanie rzeczy Sejm wnioskuje o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, w zakresie dotyczącym badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 67 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Nie można pominąć i tej okoliczności, że skarżący przywołuje w skardze art. 32 Konstytucji jako samoistny wzorzec kontroli. Przy tym odrębnie formułuje zarzut naruszenia art. 67 w związku z art. 32 i 31 ust. 3 Konstytucji. Sejm pragnie przypomnieć, że zgodnie utrwalonym orzecznictwem TK, dopuszczalność powoływania zasady równości jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej jest traktowana restrykcyjnie. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego przepisu wynika konieczność wyraźnego wskazania, jakie prawa lub wolności zostały – zdaniem skarżącego – naruszone. Tego obowiązku skarżący nie wykonał, ograniczając swoje rozważania do ogólnego stwierdzenia, że ustawodawca naruszył

jego prawo do równego traktowania. Trybunał, odnosząc się do art. 32 Konstytucji wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. „Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika [...] ograniczona dopuszczalność traktowania art. 32 Konstytucji jako podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle orzecznictwa Trybunału norma wyrażona w art. 32 Konstytucji tworzy prawo o szczególnym charakterze. W postanowieniu z 24 października 2001 r. w sprawie SK 10/01 Trybunał podkreślił, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości stanowi samodzielnie jedynie zasadę ogólną, mającą charakter niejako prawa «drugiego stopnia», tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – «samoistnie»" (postanowienie TK z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 44/14; w piśmiennictwie: B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 7-8, s. 169-179).

Skarżący dwa razy przywołuje w skardze art. 32 Konstytucji jako wzorzec kontroli. Pierwszy raz czyni to w oderwaniu od konkretnego prawa podmiotowego, wolności lub obowiązku o charakterze konstytucyjnym, w związku z którym miałoby dojść do naruszenia zasady równości. Drugi raz wiąże zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji z prawem do zabezpieczenia społecznego. W tym ostatnim zakresie, skarga nie budzi zastrzeżeń formalnych. W pierwszym zaś zakresie nie może ona podlegać rozpoznaniu przez TK, co uprawnia Sejm do wniosku — na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK — o **umorzenie** postępowania w części obejmującej zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji.

9. Niezależnie od powyższego, Sejm pragnie przedstawić argumenty wskazujące na oczywistą bezzasadność skargi konstytucyjnej.

9.1. Przede wszystkim, skarżący podnosi zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego „na naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego można się powoływać w sytuacji, w której danemu podmiotowi w ogóle nie przysługuje żadne świadczenie emerytalno-rentowe lub

przysługuje ono w takiej wysokości, która faktycznie nie zapewnia ubezpieczonemu utrzymania na minimalnym poziomie. Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest bowiem zagwarantowanie obywatelowi odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania, spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; por. L. Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 1999-2007, teza 7 do art. 67)" (postanowienie TK z 16 maja 2011 r., sygn. akt Ts 240/10). Trybunał Konstytucyjny wyróżnia na gruncie art. 67 Konstytucji dwa zakresy normowania. Pierwszy z nich stanowi minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego (tzw. jądro konstytucyjnego uprawnienia), odpowiadający konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować. Drugi zaś składa się ze sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. „W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego [...]. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego" (zamiast wielu wydany w pełnym składzie wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12).

Z powyższego wynika, iż ochroną konstytucyjną objęty jest minimalny poziom zabezpieczenia społecznego, w „pozostałym zakresie mamy zaś do czynienia ze sferą objętą swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, której kontrola nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego" (tak postanowienie TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 75/10; por. wyroki TK z: 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że: „Wprowadzenie podziału okresów na składkowe i nieskładkowe oraz zaliczenie poszczególnych stanów faktycznych do jednej z dwóch grup mieści się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – w zakresie swobody ustawodawczej. Podziały te – szczególnie w przypadku zmiany stosunków gospodarczo-społecznych – mogą, a niekiedy muszą ulegać modyfikacji" (postanowienie TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt Ts 4/09).

Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy, należy wskazać, że skarżący ma ustalone prawo do emerytury, której wysokość została wyliczona według najwyższego wskaźnika podstawy jej wymiaru ( ). Zatem skarżący pobiera emeryturę znaczenie przewyższającą średnią krajową, a to stanowi podstawę do przyjęcia, że sporu nie można ulokować w kategorii tzw. „jądra prawa do zabezpieczenia społecznego". Wychodzi on poza istotę analizowanego uprawnienia. Należy więc przyjąć, że ustawodawca cieszy się szerszą swobodą legislacyjną, w ramach której dokonał podziałów okresów ubezpieczenia na składkowe i nieskładkowe. Poza wspomnianym sporem pozostaje okoliczność, że wynagrodzenie za czas choroby i zasiłek chorobowy nie są świadczeniami, z którymi wiąże się obowiązek składkowy. Skoro ten obowiązek został wyłączony, to prawodawca dokonał prawidłowej kwalifikacji opisanych zdarzeń z punktu widzenia uprawnień emerytalnych i racjonalności systemu ubezpieczeń społecznych. Trafnie zaliczył je do elementów nieskładkowych emerytury.

W tym stanie rzeczy zarzut naruszenia art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny.

9.2. W istocie, skarżący domaga się od TK, aby zaliczył powyższe okresy, wobec których został zniesiony obowiązek składkowy, do tzw. okresów składkowych. Taki stan rzeczy, w opinii skarżącego, będzie czynić zadość zasadzie równości ubezpieczonych. Powyższy zarzut, zdaniem Sejmu, jest całkowicie bezzasadny. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami. Obowiązek ten powstaje od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia jego ustania. Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych (art. 15 u.s.u.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.u., w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych (w tym pracowników) nie uwzględnia się wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną oraz zasiłków. Z przepisem tym skorelowany jest art. 7 u.e.r., który nakazuje uznać pobieranie wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub pobieranie zasiłku chorobowego za tzw. okres nieskładkowy. Powyższe rozwiązania prawne obowiązują wszystkich ubezpieczonych pracowników i mają charakter powszechny.

Sytuacja prawna ubezpieczonych ulega zmianie po przekroczenia limitu składek, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u. Ustawodawca zwalnia powyższą kategorię ubezpieczonych z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Jednocześnie: „ZUS zwraca składki obliczone i przekazane od nadwyżki ponad kwotę ograniczenia w terminie 30 dni od złożenia przez płatnika składek deklaracji rozliczeniowej korygującej i imiennych raportów miesięcznych korygujących, złożonych w związku z przekroczeniem kwoty ograniczenia. Po otrzymaniu zwrotu nadwyżki płatnik składek zobowiązany jest niezwłocznie zwrócić ubezpieczonemu finansowaną przez niego część składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe" (*Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019, s. 99). Składka na ubezpieczenie rentowe i emerytalne w części finansowanej przez pracownika jest mu wypłacana przez pracodawcę i stanowi jego dochód.

Reasumując, obowiązek składkowy ma charakter powszechny. Po przekroczeniu limitu pracownik i jego pracodawca są zwolnieni z obowiązku opłacania składek, zaś składki w części finansowanej przez ubezpieczonego są dochodem, który pracodawca jest zobowiązany wypłacić pracownikowi. Dodatkowo okres ten jest, w świetle art. 19 ust. 7 u.s.u. w związku z art. 4 pkt 5 u.e.r., składkowym okresem ubezpieczenia. W tym stanie rzeczy, przyjęcie optyki skarżącego prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania tych ubezpieczonych, którzy przekroczyli limit składek wobec tych, którzy go nie przekroczyli. Sejm nie dostrzega żadnych wartości, przemawiających za uprzywilejowaniem skarżącego wobec innych ubezpieczonych. Zasada równości nakazuje traktować wszystkich ubezpieczonych, którzy charakteryzują się istotną cechą relewantną, w taki sam sposób. W ocenianej sytuacji, wspólną cechą jest istnienie obowiązku składkowego. W rozpatrywanej sprawie, ustawodawca traktuje równo wszystkich ubezpieczonych, wobec których taki obowiązek istnieje. Inaczej zaś traktuje podmioty po przekroczeniu limitu, zwalniając ich z tego obowiązku, co należy oceniać w charakterze wyjątku. W tym stanie rzeczy skarżący zestawił dwie kategorie podmiotów, które nie charakteryzują się wspólną istotną cechą. Nie można bowiem uznać ubezpieczonych, wobec który istnieje obowiązek składkowy i ubezpieczonych, wobec których nie ma takiego obowiązku, za podmioty podobne.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że skarżący do momentu przekroczenia limitu należał do kategorii ubezpieczonych, na których ciążył obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Podlegał on takim samym obowiązkom i korzystał z tych samych uprawnień, co pozostali ubezpieczeni. Z chwilą ziszczenia się warunku, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u., a więc zdarzenia przyszłego i niepewnego, ustawodawca zaliczył go do grupy podmiotów zwolnionych z tego obowiązku, z czym łączyła się bez wątpienia określona korzyść majątkowa w postaci swobody dysponowania składką, a także fikcja, że składki zostały opłacone za okres po wystąpieniu limitu. Innymi słowy, skarżący podlegał dwóm różnym reżimom prawnym, uzasadniającym odmienne traktowanie.

10. Uwzględniając dostrzeżone wady konstrukcyjne skargi konstytucyjnej, a także jej oczywistą bezzasadność, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek