

153/9/A/2015

WYROK

z dnia 28 października 2015 r.

Sygn. akt SK 9/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 października 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

§ 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 30 stycznia 2004 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 14, poz. 124), w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.), z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.) i z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, z 1999 r. Nr 49, poz. 488 i Nr 75, poz. 847, z 2001 r. Nr 95, poz. 1043 i Nr 138, poz. 1558, z 2004 r. Nr 14, poz. 124, Nr 183, poz. 1888 i Nr 243, poz. 2434, z 2010 r. Nr 31, poz. 167 i Nr 127, poz. 860 oraz z 2014 r. poz. 1967) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1808.

granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, 1037, 1240, 1269 i 1506), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II

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

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 6 marca 2012 r. spółki Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie MPiPS) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) jest niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, ze zm., dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) i w konsekwencji jest niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Pracownik skarżącej (Piotr J.) został skierowany do wykonania pracy na budowie prowadzonej za granicą. Od wypłaconego mu wynagrodzenia odprowadzono składki na ubezpieczenie społeczne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział I w Warszawie decyzją 440000-400/RD-507/2007/D/5260201175 z 18 lipca 2007 r. na nowo ustalił

podstawę obliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, twierdząc, że – zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS – podstawa składki należnej za pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy za miesiąc wykonywania pracy nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wyrokiem z 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt XIV U 5262/07) Sąd Okręgowy w Warszawie – XIV Wydział Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącej złożone od decyzji ZUS.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, Wydział III, wyrokiem z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11) oddalił apelację skarżącej wniesioną od wyroku sądu pierwszej instancji.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca przytoczyła następujące argumenty:

Skarżąca wskazała, że podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe została określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jest nią przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Definicja przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych została zawarta w art. 11 i art. 12 tej ustawy. Art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Powołując art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Minister Pracy i Polityki Socjalnej wydał 18 grudnia 1998 r. rozporządzenie w sprawie ustalania podstawy wymiaru składek, którego § 2 ust. 1 pkt 16 – w brzmieniu obowiązującym od 30 stycznia 2004 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 14, poz. 124) – ma następującą treść: „Podstawy wymiaru składek nie stanowią następujące przychody: część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, z wyłączeniem osób wymienionych w art. 18 ust. 12 ustawy – w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

Zdaniem skarżącej, § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przypadkach uzyskiwania przez pracownika zatrudnionego przez polskiego pracodawcę za granicą wynagrodzenia, tj. przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (a więc z uwzględnieniem kwot wolnych od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 tej ustawy) niższego niż kwota przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie skarżącej, nie ma w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ani w żadnym innym akcie ustawowym przepisu stanowiącego, że podstawę wymiaru składki pracownika zatrudnionego za granicą stanowi przychód nie niższy niż przeciętne wynagrodzenie krajowe. To znaczy, zdaniem skarżącej, że ograniczenie wyłączenia z podstawy wymiaru składek w sposób określony w

§ 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS w stosunku do wszystkich pracowników, a nie tylko do tych, których przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych są wyższe niż kwoty przeciętnego wynagrodzenia, stanowi naruszenie (przekroczenie zakresu) przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i tym samym niezgodność wskazanego przepisu rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, w ocenie skarżącej, wydanie decyzji ustalającej podstawę wymiaru i pobrania składki od płatnika składek na kwotę wyższą niż przychód podatkowy podatnika (w stanie faktycznym sprawy na kwotę 2423 zł miesięcznie przy przychodzie 2000 zł miesięcznie) w konsekwencji przepisu rozporządzenia MPiPS, który przekracza w zaskarżonym zakresie upoważnienie ustawowe, jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Zastosowanie tego przepisu rozporządzenia spowodowało bowiem ograniczenie środków pieniężnych zarówno pracodawcy, jak i pracownika, przez przymus uiszczenia kwot składek przekraczających wysokość składek należnych. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, skarżąca wskazała, że ochrona własności jako zasada ustrojowa jest sformułowana od strony obowiązków państwa, a art. 64 zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę korzystania ze środków przewidzianych do ich ochrony. W ocenie skarżącej, ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszaniem istniejącego stanu własnościowego. Gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą samego przysługiwania prawa własności, jak i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony własności przed ingerencjami władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe.

Zdaniem skarżącej, ostateczne orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11) – wydane z założeniem, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest w pełnym zakresie zgodny z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych – powoduje, że na skutek zastosowania tego przepisu doszło także do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącej i pracownika do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy oznacza bowiem, zdaniem skarżącej, jej rozważenie i rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy ustalonego zgodnie z rzeczywistym przebiegiem zdarzeń jej dotyczących oraz zgodnie z przepisami prawa materialnego, które nie mogą, jeśli chodzi o rozporządzenia, naruszać przepisów wyższego rzędu i Konstytucji.

1.3. Zarządzeniem z 5 czerwca 2013 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych wniesionej skargi. Braki zostały uzupełnione w terminie.

1.4. Postanowieniem z 2 października 2013 r. (sygn. Ts 52/12) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Wskazał, że wniesiona skarga – skierowana przeciwko podwyższeniu przez organy orzekające w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne – jest w istocie skargą na niewłaściwe stosowanie prawa i jako taka nie może być przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

1.5. Postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej zostało zaskarżone przez skarżącą zażaleniem z 14 października 2013 r. Skarżąca podniosła m.in., że zaskarżony przepis w istocie zezwala na podwyższenie podstawy

wymiaru składek należnych od wynagrodzeń uzyskiwanych przez pracowników wykonujących pracę za granicą w kwotach niższych niż przeciętne wynagrodzenie. Jak wskazała skarżąca, na podstawie zaskarżonego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS sądy w Warszawie (okręgowy i apelacyjny) wydały 190 wyroków oddalających odwołania skarżącej i jej pracowników od decyzji ZUS podwyższających podstawę i kwotę składek na ubezpieczenia społeczne w sposób identyczny jak w sprawie Piotra J. Zdaniem skarżącej, okoliczność ta jednoznacznie przekonuje, że istota sprawy tkwi zatem w niekonstytucyjności przepisu, a nie w wadliwym stosowaniu prawa w pojedynczym przypadku orzecznictwem.

1.6. Przed rozstrzygnięciem zażalenia Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Sądu Najwyższego o nadesłanie informacji na temat przyjmowanej w orzecznictwie sądowym wykładni § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, „że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

W odpowiedzi Sąd Najwyższy, w piśmie z 27 stycznia 2014 r., wskazał, że problem interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS był dość często przedmiotem odwołań pracodawców od decyzji organów rentowych do sądów. W większości spraw płatnicy kwestionowali decyzje organów rentowych podwyższających podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne za pracowników delegowanych do pracy za granicą do kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia za pracę, w sytuacji gdy pracownicy ci otrzymywali wynagrodzenie niższe niż przeciętne prognozowane wynagrodzenie za pracę. Organ rentowy interpretował zatem treść wskazanego przepisu jako ustalenie minimalnej podstawy wymiaru składki od wynagrodzenia pracownika delegowanego do pracy za granicą.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy, w orzecznictwie tego sądu zapadło niewiele rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio wskazanej kwestii. Najbardziej miarodajny jest wyrok SN z 14 listopada 2013 r. (sygn. akt II UK 204/13), w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, zgodnie z którym przychód stanowiący podstawę wymiaru składki po odliczeniu kwoty wynagrodzenia odpowiadającej kwocie diety z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia za pracę, nie oznacza ustalenia minimalnej kwoty podstawy wymiaru składki za pracownika delegowanego. Takie ustalenie byłoby bowiem sprzeczne z art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym podstawę wymiaru składki stanowi przychód ustalony według reguł zawartych w art. 4 pkt 9 tej ustawy pomniejszony o wypłaty wymienione w rozporządzenia MPiPS. Sąd Najwyższy przyjął, że możliwość odliczenia kwoty określonej w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest swego rodzaju ulgą mającą zastosowanie tylko wówczas, gdy faktycznie należne pracownikowi wynagrodzenie jest wyższe niż przeciętne, przy czym odliczenie od podstawy wskazanych kwot nie może doprowadzić do obniżenia podstawy wymiaru składki poniżej kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia za pracę. Jak zauważył SN, taka interpretacja nie pozwala organowi rentowemu na sztuczne podwyższenie podstawy wymiaru składki do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ale nie rozwiązuje do końca problemu wynikającego z treści kwestionowanego przepisu. Przepis ten, pozwalając na stosowanie odliczeń tylko od wynagrodzenia większego niż przeciętne, przyznaje prawo do ulgi (zmniejszenia podstawy wymiaru składki) tylko osobom zarabiającym więcej niż przeciętne wynagrodzenie. W opinii SN, przepis § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS nie budziłby zastrzeżeń, jeśli

założyć, że wynagrodzenia pracowników delegowanych do pracy za granicą zawsze przekraczają przeciętne prognozowane wynagrodzenie w kraju.

1.7. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 5 marca 2014 r. (Ts 52/12) uwzględnił zażalenie skarżącej na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wskazując, że zarówno z wniesionego zażalenia, jak z pisma nadesłanego przez SN wynika, że wykładnia zaskarżonego przepisu dokonana przez organy orzekające w sprawie skarżącej stosowana jest w orzecznictwie organów rentowych na tyle często, że można przyjąć istnienie utrwalonej linii orzeczniczej. W opinii Trybunału, sytuacja, w której organy rentowe na podstawie przepisu rozporządzenia dokonują (wykraczając poza upoważnienie ustawowe) podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, uprawdopodobnia – na co wskazywała skarżąca – naruszenie prawa własności, a to uzasadnia przekazanie skargi do merytorycznego rozpoznania.

2. W piśmie z 21 maja 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Pracy i Polityki Społecznej.

2.1. W jego opinii, z treści uzasadnień postanowień wydanych w tej sprawie przez Trybunał, jak również z analizy dotychczasowego orzecznictwa sądowego w sprawach będących przedmiotem tej skargi konstytucyjnej, wynika nie tyle kwestionowanie samej treści § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, ile ocena dotycząca praktyki w zakresie interpretacji tego przepisu. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał też, powołując się na pismo SN z 27 stycznia 2014 r., że jak dotychczas zapadło niewiele rozstrzygnięć Sądu Najwyższego dotyczących bezpośrednio tej kwestii.

2.2. Minister Pracy i Polityki Społecznej podniósł, że zasada, zgodnie z którą podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, w ciągu minionych ponad 20 lat jej obowiązywania nie była zasadniczo kwestionowana, aż do czasu wyroku SN z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13 i wniesienia tej skargi konstytucyjnej. Zasada ta, jak wskazał Minister Pracy i Polityki Społecznej, jest ugruntowana historycznie w systemie prawa. Już bowiem na początku transformacji ustrojowej i gospodarczej, w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, przepisy stanowiły, że podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia. Zasada ta, w nieznacznie zmodyfikowanej formie, znalazła potwierdzenie w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS i obowiązuje do dzisiaj.

2.3. Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone w wyroku z 6 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 580/11), że dopuszczalne jest podwyższenie podstawy wymiaru składek do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bo istniejące w przepisach tej ustawy oraz w rozporządzeniu MPiPS odesłanie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest jedynie odesłaniem ogólnym. Minister Pracy i Polityki Społecznej zgodził się też ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że inne są zasady ustalania podatków, a inne składek na ubezpieczenia społeczne. Jak wskazał, określenie minimalnej podstawy wymiaru składek jest formą ochrony ubezpieczonych i ich przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zapewnia bowiem równowagę pomiędzy istnieniem z jednej strony ulgi dla polskich pracodawców zatrudniających

polских pracowników za granicą, w postaci możliwości odliczania od podstawy wymiaru składek równowartości diet za dni pobytu pracowników za granicą, a z drugiej strony potrzebą ochrony pracowników i złagodzenia możliwych negatywnych skutków społecznych (np. rozłąka z rodzinami) i ekonomicznych – co jest realizowane w postaci ochrony wysokości przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla pracowników zatrudnionych w takich warunkach – za granicą, poza miejscem stałego zamieszkania.

2.4. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał także na interpretację § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS dokonywaną przez ZUS. Jak stwierdził, ZUS przepis ten interpretuje w taki sposób, że od uzyskanego przez pracownika miesięcznego przychodu należy odjąć równowartość diet za dni pobytu za granicą i tak obliczoną kwotę porównać do prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Jeżeli przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę wyższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas ta właśnie kwota stanowi podstawę wymiaru składek. Jeżeli natomiast przychód pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę niższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas podstawę wymiaru stanowi kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia stanowi więc minimum, od którego powinny zostać opłacone składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego.

2.5. Minister Pracy i Polityki Społecznej, po analizie orzecznictwa sądowego dotyczącego ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników delegowanych, podniósł, że wątpliwość co do interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS pojawiła się dopiero w związku z dwoma wyrokami Sądu Najwyższego, wydanymi w roku 2013, tj. wyrokiem z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, oraz wyrokiem z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. Ten ostatni wyrok powołany został w piśmie SN z 27 stycznia 2014 r. w odpowiedzi na pytanie skierowane przez Trybunał. W opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ze stanowiska SN wydaje się wynikać zasada, że jeśli po odjęciu od przychodu pracownika równowartości diet uzyskana zostanie kwota niższa od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, to podstawę wymiaru stanowić powinna ta właśnie kwota.

3. W piśmie z 29 maja 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO). W jego opinii, § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS rozumiany jako przepis upoważniający do wykazania jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwoty odpowiadającej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w przypadku gdy przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet z tytułu jego oddelegowania do pracy za granicą będzie w danym miesiącu niższy od tej kwoty, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W uzasadnieniu takiego stanowiska RPO podniósł, że przedłożona Trybunałowi skarga konstytucyjna jest ściśle związana ze sposobem rozumienia i stosowania przepisu zakwestionowanego rozporządzenia. W tym zakresie powołał pogląd ukształtowany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, że jeżeli na skutek utrwalonego sposobu stosowania prawa, bezspornie została ustalona wykładnia danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna

dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką. W takim kontekście istotne znaczenie ma, zdaniem RPO, sposób stosowania kwestionowanego przepisu przez ZUS. W opinii RPO, stanowisko ZUS co do kwestionowanego przepisu zakłada, że możliwość skorzystania z przewidzianego tam wyłączenia związana jest z koniecznością przestrzegania dwóch limitów. Po pierwsze, przychód stanowiący część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców w wysokości równoważności diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju za każdy dzień pobytu może dotyczyć jedynie kwot nieprzekraczających stawek określonych przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167). Po drugie, obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ww. przyczyn nie może spowodować sytuacji, w której podstawa ta będzie w danym miesiącu kalendarzowym niższa od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ponadto, że rozporządzenie MPiPS zostało wydane na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten zawiera zaś upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. W opinii RPO, z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że ustawodawca – w odniesieniu do niektórych grup ubezpieczonych – wyraźnie wskazał przychód jako podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe pracowników jest więc faktycznie wypłacone im w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie pomniejszone o te należności (kwoty), które nie stanowią podstawy wymiaru składek w świetle rozporządzenia MPiPS. RPO wskazał, że w § 1 rozporządzenia MPiPS ograniczono jego zakres do przychodów osiąganych u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Zdaniem RPO, § 2 rozporządzenia MPiPS jest więc wykonaniem tej części przepisu upoważniającego, który uprawnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek „niektórych rodzajów przychodów”, a zatem zawiera upoważnienie do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, przez obniżenie podstawy wymiaru składek o niektóre rodzaje przychodów ze stosunku pracy. Innymi słowy, minister został upoważniony do modyfikacji w drodze rozporządzenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne tylko w jednym kierunku, tj. przez jej obniżenie o niektóre uzyskiwane przez pracowników należności. Zdaniem RPO, nie uprawnia to zatem do przyjęcia, że zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS mogłoby prowadzić do takiej modyfikacji podstawy wymiaru składek, że byłaby ona wyższa niż przewidziana ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i kształtowała się na poziomie przeciętnego wynagrodzenia.

3.3. W opinii RPO, w takim kontekście podstawowym wzorcem kontroli w tej sprawie jest art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten, jak wskazał RPO, jest rozwinięciem art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz uzupełnia ogólną formułę art. 64 ust. 1 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji koresponduje także z ogólną formułą zasady proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle powołanych standardów konstytucyjnych i

dotyczącego ich orzecznictwa Trybunału, RPO stwierdził, że nie może budzić wątpliwości, że zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru stanowią materię ustawową. Tymczasem organy rentowe traktują § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS jako samoistną podstawę podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do regulacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie daje zaś podstaw do wprowadzania innej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników niż określona w jej art. 18 ust. 1, a art. 21 tej ustawy upoważnia właściwego ministra jedynie do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Z powyższych względów nie ma uzasadnienia pogląd, że § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS jest podstawą do podwyższania podstawy wymiaru składek pracowników delegowanych do kwoty przeciętnego wynagrodzenia. Takie odczytanie kwestionowanego unormowania prowadzi do pozaustawowego obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności. Takie wkroczenie w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia kryterium formalnego, nie zostało bowiem uczynione w ustawie. Ten zaś zabieg nie jest dopuszczalny w świetle wskazanych jako wzorce kontroli – art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 16 lutego 2015 r. przyjął, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS rozumiany w ten sposób, że jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy jest niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jako podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne ustanawia prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określone w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jest niezgodny z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i przez to z art. 92 ust. 1, a także z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Odnosząc się do przedmiotu skargi, Prokurator Generalny wskazał pogląd wyrażany w orzecznictwie Trybunału, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie, które było podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, naruszającego – zdaniem skarżącego – przysługujące mu w świetle postanowień Konstytucji prawa lub wolności. I to w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej tkwić winna bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego.

Prokurator Generalny wskazał jednocześnie, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułowana jest dopiero podczas ich stosowania, a Trybunał Konstytucyjny dopuszcza dokonanie oceny konstytucyjności wykładni określonego przepisu, jeżeli taka wykładnia ma cechy stabilności oraz jednoznaczności. Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, Prokurator Generalny stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia

MPiPS należy odczytywać w sposób przyjęty w orzecznictwie organów rentowych.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że skarżąca jako przedmiot zaskarżenia wskazała § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, uznając go za niezgodny z art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i w konsekwencji niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. W świetle takiego zakresu zaskarżenia Prokurator Generalny stwierdził, że badanie zgodności z Konstytucją może dotyczyć zaskarżonego przepisu tylko w relacji do praw i wolności zawartych w Konstytucji, a nie w relacji do przepisów innych ustaw.

W omawianym kontekście Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w *petitum* skargi konstytucyjnej brak jest wskazania art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jednak z uzasadnienia skargi wynika, że kwestionowana jest zgodność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia MPiPS bez odniesienia się do upoważnienia ustawowego, na podstawie którego przepis ten został wydany.

4.2. W celu dokonania wykładni § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, Prokurator Generalny dokonał analizy jego „otoczenia normatywnego”, tj. przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. W tym zakresie wskazał, że podstawowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczeń społecznych jest ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepisy tej ustawy określają – posługując się także odesłaniem do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Jednocześnie ustawodawca, na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, udzielił ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. W wykonaniu powyższego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie MPPiS. Jak podkreślił Prokurator Generalny, wątpliwość budzi zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS *in fine*. Wątpliwość ta dotyczy zgodności tego fragmentu przepisu z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Odnosząc się do wskazanej wątpliwości, Prokurator Generalny wskazał wymogi, jakie – w świetle orzecznictwa Trybunału – powinna spełniać konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, oraz przywołał odpowiednie przepisy zasad techniki prawodawczej. Wskazał ponadto stanowisko wyrażone w wyroku z 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, w którym Trybunał podtrzymał pogląd o generalnej niedopuszczalności formułowania upoważnienia ustawowego do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych zasad” wykonywania jakichś czynności, przynajmniej dopóty, dopóki ustawodawca nie precyzuje tego pojęcia w ustawie.

W takim kontekście Prokurator Generalny zaznaczył, że upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczyło uregulowania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”, a zakres tego upoważnienia należy wyklądać ściśle, zgodnie z

wykładnią językową. Nie jest bowiem konstytucyjnie dopuszczalne uregulowanie w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił wyraźnie prawodawcy delegowanego. Upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stanowi zatem podstawy do wydania regulacji, która byłaby sprzeczna z zasadami wyrażonymi w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W zakresie „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów” obejmuje tylko ich wyłączenie, a nie wyłączenie połączone z zastrzeżeniem pozostającym w sprzeczności z zasadami wymiaru składek wyrażonymi w ustawie. W opinii Prokuratora Generalnego, pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w wyrokach z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13, z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13 oraz z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. Zdaniem Prokuratora Generalnego, stanowisko SN należy odczytać w taki sposób, że upoważnienie udzielone ministrowi do wydania rozporządzenia dotyczyło tylko „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”, nie stanowiło zaś podstawy do wydania regulacji, która prowadziła do podwyższenia kwoty będącej podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W świetle przedstawionych argumentów Prokurator Generalny konkludował, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim w stosunku do pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody niższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, prowadzi do podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, jest niezgodny z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Odnosząc się do zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przywołał orzecznictwo Trybunału dotyczące prawa do własności, z którego wynika, że prawo do własności oznacza wolność nabycia mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. W ocenie Prokuratora Generalnego, mając na uwadze, że – po pierwsze – w niniejszej sprawie skarżąca została zobowiązana do zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne obliczonych od miesięcznych przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej, podczas gdy pracownik otrzymał wynagrodzenie niższe niż przeciętne, oraz – po drugie – § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS interpretowany jako podstawa takiego obowiązku jest sprzeczny z upoważnieniem zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należy uznać, że doszło do naruszenia prawa własności chronionego w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie prawa własności polegało na naruszeniu prawa do posiadania i dysponowania własnością. Naruszenie tego prawa wynikało ze zobowiązania do uiszczenia części składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie, jaki nie wynikał z przepisów rangi ustawowej.

Odnosząc się do zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że w orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w prawo własności. W szczególności nałożenie na podstawie art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych łączy się z ingerencją w prawa majątkowe, ale z uwagi na to, że ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych praw i wolności – z drugiej.

Prokurator Generalny zwrócił jednak uwagę, że w skardze konstytucyjnej skarżąca podnosi naruszenie prawa do własności w odniesieniu do przekroczenia upoważnienia ustawowego i w konsekwencji nałożenia większego ciężaru bez podstawy ustawowej.

Prokurator Generalny wskazał, że chodzi przy tym nie o nowy ciężar finansowy (ponieważ podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne uregulowana jest w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), lecz tylko o jego zwiększenie do kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, jeśli pracownik będzie otrzymywał wynagrodzenie niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. W tym kontekście Prokurator Generalny powołał wyrok z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, w którym Trybunał stwierdził, że „skoro zatem w akcie normatywnym nie będącym ustawą nie wprowadzono w istocie nowego rodzajowo świadczenia, to zarzut niezgodności z art. 84 Konstytucji nie może być uwzględniony”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przenosząc te uwagi na grunt tej sprawy, nie można przyjąć, że chodzi tu o nowy rodzaj świadczenia, lecz należy stwierdzić, że występuje modyfikacja już uregulowanego ustawowo świadczenia.

Prokurator Generalny zwrócił jednak także uwagę, że – zgodnie z art. 217 Konstytucji – zasady przyznawania ulg winny być uregulowane w ustawie. Zakładając, że mechanizm uregulowany w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest ulgą, można twierdzić, że tak ukształtowana ulga decyduje o wysokości składki na ubezpieczenie społeczne. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne winna być zaś uregulowana w ustawie, nie w rozporządzeniu.

Prokurator Generalny podniósł także, że art. 64 ust. 3 stanowi, że „własność może być ograniczona tylko (...) w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”; skarżąca ograniczenia prawa własności nie odnosi jednak do jego istoty, gdyż w treści skargi problemu tego nie analizuje.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, jeśli celem prawodawcy było nie ograniczenie prawa własności przez nałożenie nowych obciążeń, lecz przyznanie ulg, aby uwzględnić wydatki ponoszone w związku z zatrudnieniem pracownika poza granicami kraju, poza jego miejscem zamieszkania, zasadne jest badanie naruszenia własności nie w kontekście zamierzonego działania prawodawcy, ale skutku wprowadzenia określonej regulacji dla prawa do własności, gwarantowanego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji. W takiej sytuacji, w opinii Prokuratora Generalnego, art. 64 ust. 3 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli.

4.4. Jeśli chodzi o ocenę naruszenia prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany w sposób, w jaki przedstawiła to skarżąca. W szczególności Prokurator Generalny wskazał, że w ujęciu skarżącej prawo do sądu odnosi się do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia zgodnego z wolą strony, podczas gdy prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a nie prawo do rozstrzygnięcia o określonej treści. W rezultacie Prokurator Generalny stwierdził, że – dokonując oceny kwestionowanego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w kontekście gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu – należy przyjąć, że skarga jest w tym zakresie oczywiście bezzasadna, gdyż przypisuje wzorcowi kontroli treść normatywną, której nie zawiera. To zaś znaczy, że – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – postępowanie w tym zakresie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Z art. 134 tej ustawy wynika, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, w których Trybunał nie wyznaczył terminu rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia na dzień przypadający po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy nowej ustawy. Dotyczy to niniejszej sprawy. Art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym dopuszcza możliwość rozpoznania skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny ustala, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Badanie, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, pozostaje aktualne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; z 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9; wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54).

1.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, postanowienia TK z: 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40, 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 128).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doprecyzował warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W opinii Trybunału, wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie. 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 wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Skarżący musi w szczególności w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym przypadku jest adekwatnym wzorcem

kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej, a następnie jej merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał (por. postanowienie TK z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12; z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04 oraz wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

1.3. Przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, z zm.; dalej: rozporządzenie MPiPS). Na podstawie tego przepisu ZUS wydał decyzję, w której zakwestionował prawidłowość obliczenia składki przez skarżącą oraz na nowo ustalił podstawę obliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Tożsame stanowisko zajęły sądy rozpoznające środki zaskarżenia wniesione przez skarżącą. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego, opisane wyżej warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przedmiotu i wzorców kontroli określonych w skardze konstytucyjnej zostały spełnione. W szczególności to, że na podstawie przepisu rozporządzenia, którego zgodność z upoważnieniem ustawowym jest kwestionowana, została podwyższona podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i z tego powodu zwiększono obciążenia publicznoprawne skarżącej, uprawdopodobnia zarzut skarżącej naruszenia jej prawa własności.

Trybunał stwierdził jednocześnie, że wskazanie przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 4 pkt 9 tej ustawy i w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, jest niedopuszczalne. Stosownie bowiem do art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną można wnosić z powołaniem się na naruszenie konstytucyjnych wolności i praw. Wobec tego Trybunał postanowił w tym zakresie umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

1.4. Przed przystąpieniem do oceny wskazanych w skardze zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją, należało rozważyć wpływ na tok postępowania w niniejszej sprawie wyroku TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4, oraz wyroku TK z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 2. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 17/00 orzekł o konstytucyjności całego § 2 ust. 1 rozporządzenia MPiPS, zaś w wyroku o sygn. P 16/09 stwierdził, że punkt 6 ust. 1 § 2 tego rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie znaczy to jednak, że w niniejszej sprawie istnieje ujemna przesłanka procesowa. W obecnie rozpoznanej sprawie inny jest przedmiot kontroli, inne są w większości wzorce i inne argumenty uzasadniające postawione zarzuty. Dlatego przytoczone wyżej wyroki nie stanowią przeszkody dla przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

2. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, w dniu złożenia skargi konstytucyjnej, miał następujące brzmienie: „Podstawy wymiaru

składek nie stanowią następujące przychody: część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, z wyłączeniem osób wymienionych w ust. 12 ustawy – w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy”.

Zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczą zastrzeżenia zawartego w ww. przepisie *in fine*, stosownie do którego ustalony miesięczny przychód pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych). Skarżąca kwestionuje zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Należy odnotować, że – jak wynika to m.in. z pism Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Sądu Najwyższego przedstawionych Trybunałowi w niniejszej sprawie – w praktyce organów rentowych kwestionowany przepis rozumiany jest w taki sposób, że wyznacza on minimalną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego do pracy za granicą. W świetle interpretacji ZUS, kwota przeciętnego wynagrodzenia, do której odwołuje się § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS *in fine*, stanowi więc minimum, od którego powinny zostać opłacone składki na ubezpieczenie społeczne za pracownika delegowanego. Praktyka taka nie budzi zastrzeżeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Wątpliwości odnośnie do takiej interpretacji kwestionowanego przepisu pojawiły się w szczególności wraz z wydaniem wyroków SN z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13, OSNP nr 8/2014, poz. 120, z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, OSNP nr 1/2015, poz. 13 oraz z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13, OSNP nr 8/2014, poz. 121. Wyroki te nie wywarły jednak wpływu na orzecznictwo organów ZUS i nie zmieniają wskazanej powyżej generalnej konkluzji co do sposobu stosowania kwestionowanego przepisu przez organy rentowe i sądy. W tym miejscu należy jeszcze raz odnotować, że w niniejszej sprawie, jak wskazała skarżąca, na podstawie zaskarżonego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS sądy w Warszawie (okręgowy i apelacyjny) wydały 190 wyroków oddalających odwołania skarżącej i jej pracowników od decyzji ZUS podwyższających podstawę i kwotę składek na ubezpieczenia społeczne w sposób identyczny jak w sprawie Piotra J.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu wiążą się z jego wykładnią dokonywaną przez organy rentowe i sądy, przedstawioną powyżej. W takim kontekście należy podkreślić, że Trybunał respektuje kompetencje sądów w zakresie dokonywania wykładni przepisów prawnych na użytek ich stosowania i nie ocenia prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zob. wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96). W razie stwierdzenia jednolitej wykładni danego przepisu w procesie stosowania prawa, Trybunał przyjmuje, że przepis będący przedmiotem jego kontroli, ma takie znaczenie, jakie wynika z owej wykładni (zob. wyroki

TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z opisaną wyżej sytuacją, a zatem Trybunał uznał swoją właściwość do kontroli zakwestionowanej normy o takiej treści, jaka jest przyjęta w powszechnej praktyce orzeczniczej.

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do pytania, czy zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS mieści się w granicach ustawowego upoważnienia zawartego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stosownie do tego zastrzeżenia, jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy jest niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, to ustalony miesięczny przychód takiego pracownika stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Odpowiedź na powyższe pytanie determinuje ocenę zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w dalszej kolejności z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

4. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Podstawowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczeń społecznych jest ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Art. 18 ust. 1 tej ustawy określa podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe m.in. w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy. Przepis ten stanowi: „Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (...) stanowi przychód, o którym mowa w art. 4 pkt 9 (...)”.

Artykuł 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera definicję legalną „przychodu”, którą należy stosować podczas wykładni pojęć zawartych w ww. ustawie. Wynika z niego, że „przychód” w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy – oznacza „przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu: zatrudnienia w ramach stosunku pracy”.

W świetle ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.) przychody definiowane są – w art. 11 ust. 1 tej ustawy – jako: „otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń”. Artykuł 12 ust. 1 tej ustawy dodaje, że „[z]a przychody ze (...) stosunku pracy (...) uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych”.

W kontekście przywołanych przepisów warto odnotować, że również w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia

emerytalne i rentowe pracowników jest wypłacone im w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie wraz z tymi składnikami i świadczeniami, które z mocy § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS nie są wyłączone z podstawy wymiaru składek (por. uchwała składu 7 sędziów SN z 10 września 2009 r., sygn. akt I UZP 5/09, OSNP, nr 5-6/2010, poz. 71).

W art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie MPiPS.

4.2. Jak Trybunał wskazał powyżej (pkt 3, cz. III uzasadnienia), podstawowe dla oceny zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przepis ten, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym celu należy najpierw przywołać w skrócie orzecznictwo Trybunału co do konstytucyjnych wymagań dotyczących przedmiotu rozporządzeń w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu. Jak stwierdził Trybunał, konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyroki TK z: 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09; 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał także (por. wyroki z: 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09), że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Niedopuszczalne jest upoważnienie blankietowe. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to zezwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym.

Istnieje zatem ścisły związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi (por. wyrok TK z 30 lipca 2013 r., U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013).

Pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za należący do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (por. wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98; 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47). Rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, pozostaje niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 4 września 2006 r., sygn. U 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 99).

4.3. Artykuł 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Kwestionowany § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS jest wykonaniem tej części normy upoważniającej, która stanowi podstawę do „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”. Takie upoważnienie pozwala na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania przepisów ustawy: norma kompetencyjna art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnia jedynie do obniżenia podstawy wymiaru składek, określonej w art. 18 ust. 1 tej ustawy, o niektóre rodzaje przychodów.

Zdaniem Trybunału, zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza upoważnienie ustawowe, gdyż – jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy będzie niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż podstawa określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie, że upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie może stanowić podstawy do wydania przepisów, które byłyby niezgodne z regulacją zawartą w tej ustawie. Upoważnienie do „wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów” odnosi się tylko do wskazanego wyłączenia, a nie wyłączenia połączonego z zastrzeżeniem pozostającym w sprzeczności z zasadami wymiaru składek wyrażonymi w ustawie.

Pogląd taki wydaje się znajdować potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w wyrokach z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13; 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, oraz 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. W tym ostatnim wyroku SN stwierdził, że „formalnie rzecz biorąc, § 2 ust. 1 rozporządzenia jest wykonaniem tej części treści przepisu upoważniającego, który upoważnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek «niektórych rodzajów przychodów», a zatem zawiera tu upoważnienie do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, przez obniżenie podstawy wymiaru składek o niektóre rodzaje przychodów ze stosunku pracy. Inaczej rzecz ujmując, minister został upoważniony do modyfikacji w drodze rozporządzenia podstawy wymiaru składek na

ubezpieczenia społeczne tylko w jednym kierunku, tj. przez jej obniżenie o niektóre uzyskiwane przez pracowników należności”.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

5.1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne (por. L. Garlicki, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 14). Jak stwierdza Trybunał, „[p]odstawową treścią art. 64 ust. 1 jest wyrażenie prawa «każdego» do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1. (...) Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; L. Garlicki, *op.cit.*, s. 6, 18-22). Wskazany przepis pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczanie własności „tylko w drodze ustawy”. Z omawianej przesłanki wynikają dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej, czyli w drodze samoistnego uregulowania o podstawowym charakterze (por. uchwała SN z 3 grudnia 1998 r., sygn. akt III CZP 38/98, OSNC nr 5/1999; L. Garlicki, *op.cit.*, s. 19). Po drugie, owa podstawa ustawowa musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 19).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną

konstytucyjną (por. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., sygn. K. 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95, 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64). Przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe przez nałożenie podatku lub innej daniny publicznej zawsze jest niedopuszczalnym ograniczeniem własności, prowadziłoby jednak do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności (por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K. 17/00). Tak daleko idąca ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji. „Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z przewidzianą w art. 64 Konstytucji konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych przysługujących osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego mógłby więc być zasadny przede wszystkim wówczas, gdyby przepisy te były dotknięte wadliwością polegającą na tym, że ich wydanie nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego” (por. wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257).

5.2. Paragraf 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS – w sytuacji gdy, przekraczając upoważnienie ustawowe, wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – prowadzi do obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi ingerencję w prawo własności. Taka ingerencja w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia formalnych wymogów ograniczenia prawa własności, nie została bowiem dokonana w ustawie, ale wynika z przepisów rozporządzenia wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS oznacza niedopuszczalne ograniczenie prawa własności chronionego w art. 64 Konstytucji. Ograniczenie prawa własności polega tu na naruszeniu prawa do posiadania i dysponowania własnością. Ograniczenie tego prawa wynika ze zobowiązania do uiszczenia części składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie, jaki nie jest uzasadniony przepisami rangi ustawowej, lecz wynika z przepisów rozporządzenia wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Takie ograniczenie w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał uznał za niedopuszczalne.

To, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie objętym skargą konstytucyjną (tj. jeśli przychód pracownika zatrudnionego za granicą u polskiego pracodawcy będzie niższy niż kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) oznacza ograniczenie własności na podstawie aktu rangi podustawowej wydanego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, powoduje brak konieczności badania przez Trybunał drugiej przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności ustanowionej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, odwołującej się do istoty prawa własności.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionując konstytucyjność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca argumentowała, że gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo skarżącej i pracownika do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy oznacza jej rozważenie i rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy ustalonego zgodnie z rzeczywistym przebiegiem zdarzeń oraz zgodnie z przepisami prawa materialnego, które nie mogą, jeśli chodzi o rozporządzenia, naruszać przepisów wyższego rzędu i Konstytucji.

Takie rozumienie wskazanego wzorca kontroli nie jest prawidłowe. Prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) (por. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 14 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „[w] państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała z 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219; wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01). W 2007 r. Trybunał uzupełnił te elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę” (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96). Tak rozumiane prawo do sądu było zagwarantowane w postępowaniach poprzedzających wniesienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Skarżąca skorzystała z możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej oraz uzyskała w tym zakresie wiążące orzeczenia sądowe.

Prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje, inaczej niż wynika to z argumentacji skarżącej, prawa do rozstrzygnięcia sądowego o określonej treści. Należy stwierdzić, że – w zakresie oceny zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 45 ust. 1 Konstytucji – skarżąca przypisuje wzorcowi kontroli treść normatywną, której wzorzec ten nie zawiera.

A zatem § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny i skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczyć termin utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS w zaskarżonym zakresie o dwanaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Trybunał Konstytucyjny stwierdził istnienie niekonstytucyjności, dając zarazem prawodawcy czas na dostosowanie systemu prawnego do wymagań konstytucyjnych. Dostosowanie to wymaga takiej zmiany przepisów rozporządzenia MPiPS, która zapewni, że zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia MPiPS nie będzie się odnosić do pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu

przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednocześnie, że zakwestionowany akt pozostaje na czas odroczenia w systemie prawnym. Jeżeli prawodawca zmieni prawo przed końcem terminu odroczenia, to zmiana ta będzie wynikała nie z derogacji trybunalskiej, lecz z derogacji dokonanej poprzez prawodawcę (por. wyrok TK z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09).

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.