

RCL DPiO 5604-13/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 16 LUTEGO 2010 R., SYGN. AKT P 16/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 3 marca 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 31, poz. 161.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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 późn. zm.), **przez to, że** nie dotyczy zleceniobiorców wykonujących pracę w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę w zakresie wartości świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży roboczej i obuwia własnego zamiast roboczego, **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego **traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 4 marca 2011 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, zwane dalej „rozporządzeniem”, zawiera katalog przychodów, które nie stanowią podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. W skład tego katalogu wchodzi również zakwestionowana regulacja zawarta w pkt 6 ww. ustępu, która stanowi, że wartość świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalenty pieniężne za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego oraz wartość otrzymanych przez pracowników bonów, talonów, kuponów lub innych dowodów uprawniających do otrzymania na ich podstawie napojów bezalkoholowych, posiłków oraz artykułów spożywczych, w przypadku, gdy pracodawca, mimo ciążącego na nim obowiązku wynikającego z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, nie ma możliwości wydania pracownikom posiłków i napojów bezalkoholowych. Ze stosowanej praktyki wynika, iż § 2 ww. rozporządzenia w związku z § 1, który wprowadza normę, zgodnie z którą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno – rentowe stanowi przychód w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, osiągniany przez pracowników z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, w oparciu o wykładnię gramatyczną, jest odczytywany jako nieobejmujących przychodów osiągniętych przez zleceniobiorców. Ma to znaczenie w szczególności dla tych osób, których działalność gospodarcza jest zorganizowana poprzez angażowanie nie tylko pracowników, ale także osób realizujących zlecenie.

Analizowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o „s.u.s.”, który 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.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorzec Konstytucyjny art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W przepisie tym zostały określone nie tylko warunki, jakie

powinno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, ale również warunki, jakie powinno spełniać upoważnienie ustawowe.

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami. Po pierwsze wydanie rozporządzenia następuje na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia. Po drugie wydanie rozporządzenia następuje co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy. Po trzecie treść rozporządzenia nie może być sprzeczna z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także ze wszystkimi innymi obowiązującymi ustawami. Naruszenie choćby jednego z powyższych warunków może powodować zarzut niekonstytucyjności rozporządzenia z ustawą. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu muszą pozostawać w związku z merytorycznymi i funkcjonalnymi rozwiązaniami ustawowymi. Natomiast upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, jednakże pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Zatem jakakolwiek modyfikacja czy uzupełnienie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwione chociażby tym, że w przepisie upoważniającym posłużono się sformułowaniem „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis tylko w zakresie wykonuje upoważnienie ustawowe – w części, która upoważnia do wyłączenia „niektórych rodzajów przychodów”. Upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ustawy o s.u.s. zezwala na doprecyzowanie regulacji ustawowej jedynie na płaszczyźnie przedmiotowej, a nie podmiotowej.

Analiza przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, że przepis § 2 rozporządzenia określający katalog przychodów, które nie stanowią podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, należy odnieść do podmiotów wymienionych w § 1, czyli pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy oraz do podmiotów wymienionych w § 5 rozporządzenia, tj. osób wykonujących pracę nakładczą, funkcjonariuszy służby cywilnej, osób wykonujących odpłatnie prace w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych. Natomiast katalogu przychodów określonych w § 2 rozporządzenia nie można analogicznie zastosować do zleceniobiorców, bowiem przepisy rozporządzenia swoim zakresem nie objęły tej grupy. Tymczasem zarówno przepisy ustawy o s.u.s., na podstawie której zostało wydane niniejsze rozporządzenie, jak

i przepisy Kodeksu pracy nie dają podstaw do wyłączenia zleceniobiorców z zakresu podmiotowego kwestionowanej regulacji o charakterze wykonawczym.

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny wyraził opinię, iż zaskarżony przepis wykracza poza delegację ustawową, gdyż odmiennie traktuje grupy ubezpieczonych, mimo braku wskazań ustawowych dla takiego zróżnicowania podmiotowego aktem wykonawczym.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie z przepisów rozporządzenia zakodowanej w jego treści normy, nie obejmującej zleceniodawców wykonujących pracę w zakładzie pracy. Derogacja z systemu prawa przepisu w powyższym zakresie nastąpi po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zatem podjęcie działań legislacyjnych w przedmiotowym zakresie jest niezbędne.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę powyższe istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w zakresie dostosowania treści przepisów rozporządzenia do ustawy, w szczególności do treści upoważnienia ustawowego, w zakresie w jakim pomija ono zleceniobiorców wykonujących pracę w zakładzie pracy. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia na 12 miesięcy. Ma to na celu zapewnienie ustawodawcy odpowiedniego czasu na podjęcie działań legislacyjnych przywracających stan zgodności z Konstytucją. Jednakże od momentu ogłoszenia tego wyroku organy stosujące zakwestionowany przepis powinny uwzględnić możliwość odczytywania go w sposób zgodny ze standardem konstytucyjnym, w granicach wyznaczonych przez odpowiednie regulacje ustawowe. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył również, że jeżeli w czasie odroczenia terminu wejścia w życie orzeczenia o niekonstytucyjności prawodawca dokona zmiany rozporządzenia, wówczas po upływie tego terminu brak będzie podstaw do żądania wznowienia postępowań zapadłych w czasie obowiązywania i stosowania rozporządzenia uznanego za niekonstytucyjne.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie wykonania wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych w przedmiotowym wyroku jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Dostosowanie norm zawartych w rozporządzeniu do treści przepisu upoważniającego, ewentualnie uzupełnienie przepisu upoważniającego, który w sposób szczegółowy określałby materię rozporządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

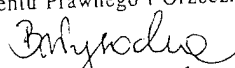
4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Do chwili obecnej nie zostały podjęte prace legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego (brak właściwego projektu na stronie BIP Ministra Pracy i Polityki Społecznej).

Jednocześnie z uzasadnienia do wyroku Trybunału wynika, iż Minister Pracy i Polityki Społecznej rozpoczął działania legislacyjne polegające na nowelizacji kwestionowanego rozporządzenia, lecz prace te zostały zawieszono w oczekiwaniu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Tym samym, mając na uwadze fakt, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego został już ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 marca 2010 r. wydaje się zasadnym, aby prace te zostały wznowione w celu jak najszybszego dostosowania regulacji rozporządzenia i ewentualnie upoważnienia ustawowego do zasad konstytucyjnych.

D Y R E K T O R
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa


Barbara Wysocka

Sporządziła:
Anna Markowska
Tel.: 694 70 01

21.04.2010r,
Anna Markowska