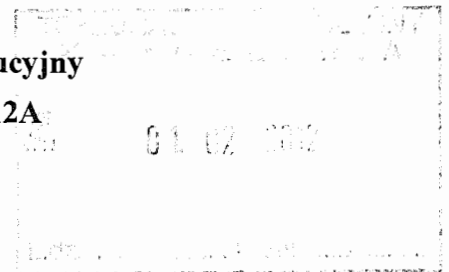


Warszawa, 1 luty 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12A

00-918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji,
których wykaz stanowi załącznik nr 1,
reprezentowana przez :
posła Przemysława Wiplera
posła Andrzeja Dudę

Adres do korespondencji:

Sejm RP
Ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa
Klub Parlamentarny PiS

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP
- 2) Prokurator Generalny

Organ wydający kwestionowany akt:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

WNIOSEK o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnosimy o stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 291, poz. 1706) z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 291, poz. 1706) z art. 2 Konstytucji RP.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Przemysława Wiplera oraz Pana posła Andrzeja Dudę wraz z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

UZASADNIENIE

I. Zarzut naruszenia art. 123 Konstytucji RP

Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 291, poz. 1706), nazywana dalej w skrócie „Nowelizacją”, jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż została uchwalona w trybie pilnym. Ustawa ta jest w istocie „ustawą podatkową” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem nie mogła być procedowana w trybie pilnym.

Zakres zastosowania art. 123 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP *„Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”*. Zgodnie z tym przepisem trybu pilnego nie można nadać m.in. projektowi „ustawy podatkowej”.

„Ustawą podatkową w Polsce jest (...) tylko taka ustawa, która nakłada dany podatek i określa wymienione w art. 217 Konstytucji RP elementy konstrukcyjne tego podatku. Miano ustawy podatkowej przysługuje również ustawie, która uchyla lub modyfikuje zakres obowiązku podatkowego lub jego elementy” /C. Kosikowski, Ustawa podatkowa, Warszawa 2006, s. 91, podobnie: P. Kryczko, Źródła prawa podatkowego, w: Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje, Funkcjonowanie, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 113/.

W doktrynie prawa podatkowego omawiając *ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje się, że *„taki stan regulacji konstytucyjnych oznacza, że ustanowienie podatku i jego zmiana wymagają rozwagi i nie mogą być przedmiotem pospiesznego i skróconego trybu postępowania ustawodawczego”* /C. Kosikowski, Legislacja finansowa, Warszawa 1998, s. 75-76; tak również: Z. Ofiarski, Źródła prawa podatkowego i jego stanowienie oraz podstawowe formy, w: System prawa finansowego, tom III, Prawo daninowe, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 398/. Podobnie rzecz ujmuje P. Kryczko stwierdzając: *„wyraźnie widać, że ustawodawcy konstytucyjnemu zależy na spokojnym i rozważnym procedowaniu nad projektami podatkowymi”* /P. Kryczko, Źródła prawa podatkowego, w: Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje, Funkcjonowanie, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 111/.

Powoływane w doktrynie prawa podatkowego *ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP nie pozwala na odmienne traktowanie ustaw odnoszących się do podatków *sensu stricto* i ustaw odnoszących się do innych niż podatki danin publicznych.

Jak wskazała A. Bień-Kacała, art. 217 Konstytucji RP przyjmuje szerokie rozumienie ustawy podatkowej, obejmujące nie tylko „podatki”, ale również „inne daniny publiczne”. Konstytucja RP posługuje się pojęciami: podatków, danin publicznych, świadczeń i ciężarów publicznych, ustanawiając dla nich jednolite wymagania, w tym również w zakresie procesu legislacyjnego, a zatem również w zakresie wymagania ustanowionego w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Zatem *„(...) ustawodawca konstytucyjny w art. 123 nie pozwala na uznanie za pilny projektu ustawy o daninie publicznej. Przy założeniu odmiennego rozwiązania Rada Ministrów mogłaby łatwiej sterować procesem ustawodawczym dla osiągnięcia dodatkowych wpływów do budżetu, a tym samym obciążaniem podmiotów zobowiązanych do świadczenia. Do procederu tego wystarczyłoby przyjęcie innej niż podatek nazwy daniny, np. opłata, dopłata, świadczenie czy winieta, co umożliwiłoby stosowanie legislacyjnego trybu pilnego. Z całą pewnością nie można zatem sugerować się przy wykładni analizowanego przepisu kategorią projektu ustawy. Wyodrębnienie podatków od innych danin publicznych nie jest uzasadnione także dlatego, że czasem trudno odróżnić od siebie poszczególne daniny publiczne. Mają one bowiem częstokroć charakter mieszany [co dotyczy, o czym szerzej poniżej, świadczenia ponoszonego przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe – przyp. Wnioskodawcy]”*. Ponadto, uzasadniając swoje stanowisko, A. Bień-Kacała wskazała, że *„wyjątkiem od zwykłego trybu ustawodawczego jest tryb pilny, natomiast wyjątek od trybu pilnego powoduje powrót do zasady, czyli trybu zwykłego”*. Skoro w zakresie „ustaw podatkowych” art. 123 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia jako zasadę tryb zwykły, a nie wyjątek, tj. tryb pilny, zaś *exceptiones non sunt extendendae*, to należy uznać, że „ustawą podatkową” w rozumieniu tego przepisu jest ustawa odnosząca się do jakiegokolwiek daniny publicznej, gdyż tylko taka interpretacja *„skutkuje opowiedzeniem się za trybem zwykłym, co ogranicza przedmiotowo uprawnienia Rady Ministrów do nadawania klauzuli pilności”* /A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 171-173/.

Nie ma zatem podstaw, aby ograniczać zakres zastosowania art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wyłącznie do ustaw odnoszących się do podatków, zaś pozostawić poza zakresem zastosowania tego przepisu ustawy odnoszące się do danin innych niż podatki. Wymóg ten należy rozszerzyć na ustawy regulujące jakiegokolwiek daniny publiczne /tak też: C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Warszawa 1998, s. 76; Z. Ofiarski, *Źródła prawa podatkowego i jego stanowienie oraz podstawowe formy*, w: *System prawa finansowego*, tom III, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 398/.

Niezależnie zatem od tego, czy przyjąć, że świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe pracownika jest podatkiem, czy też inną niż podatek daniną publiczną, to zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP projektowi ustawy regulującej obowiązek ponoszenia tego świadczenia (w tym również zmiany tej ustawy) nie można nadać trybu pilnego. „Ustawą podatkową” w rozumieniu tego przepisu jest ustawa nakładająca jakąkolwiek daninę publiczną (nakładająca, tzn. określająca podmiot, przedmiot tej daniny oraz stawkę podatkową).

Świadczenie pracodawcy, polegające na sfinansowaniu składki na ubezpieczenie rentowe jako danina publiczna i podatek

W wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw*”. W tym samym orzeczeniu Trybunał zdefiniował podatek jako „*świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalane jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny (budżetu państwa lub samorządu)*”.

Świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe spełnia wszystkie, wskazane przez Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjne cechy podatku (a przez to również daniny publicznej). Istotne argumenty za tym stanowiskiem przedstawił J. Wantoch-Rekowski w opracowaniu: Składki na ubezpieczenie społeczne i ich charakter prawny, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XVI, 2007, s. 349-358.

Składka na ubezpieczenie rentowe jest niewątpliwie świadczeniem pieniężnym. Jak wskazał J. Wantoch-Rekowski, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych posługuje się pojęciem „finansowanie składek” (pojęcie finansów jest nierozzerwalnie związane z pieniądzem), zaś jej art. 16 ust. 1b stanowi, że „*składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5 % podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 4,5 % podstawy wymiaru płatnicy składek*”.

Świadczenie ponoszone przez pracodawcę jest świadczeniem przymusowym, choćby z tego powodu, że zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „*składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej <<należnościami z tytułu składek>>, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej*”. Art. 24 ust. 1 zd. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi ponadto, że „*w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek*”, zaś zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „*od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.)*”. Nieprawidłowości we wpłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, w tym rentowe, skutkują zatem nie tylko kompetencją organów władzy publicznej do ich przymusowego ściągnięcia, ale również nałożeniem na płatnika sankcji.

Świadczenie pracodawcy jest również świadczeniem ustalonym jednostronnie. Jak wskazał J. Wantoch-Rekowski, „*nie jest możliwe powstanie obowiązkowego tytułu ubezpieczenia społecznego w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy ubezpieczonym a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Również stopy procentowe jak i podstawa wymiaru składek*

wynikają z ustaw, nie są przedmiotem negocjacji. Nie jest możliwe, aby ustawowe obowiązki w zakresie składek podlegały zmianie czy rozszerzeniu w wyniku zawierania umów” /J. Wantoch-Rekowski, Składki na ubezpieczenie społeczne i ich charakter prawny, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XVI, 2007, s. 355/. Potwierdzają to następujące przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, (...), osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów”. Zgodnie z art. 16 ust. 1b tej ustawy „składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5 % podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 4,5 % podstawy wymiaru płatnicy składek” (w brzmieniu obowiązującym przed Nowelizacją). Z kolei zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy „składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych, o których mowa w art. 16 ust. 1-3, 5, 6 i 9-12, obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu w całości płatnicy składek”. Przepisy te jednoznacznie kształtują sytuację prawną ubezpieczonych i płatników, nie pozostawiając ich woli żadnych najistotniejszych kwestii związanych z obowiązkiem finansowania składek na ubezpieczenia społeczne, w tym składek na ubezpieczenie rentowe. Ponadto, przepisy te składają się na konstrukcję odpowiadającą budowie ustawy podatkowej zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, tj. określają podmiot zobowiązany (płatnika – pracodawcę), przedmiot opodatkowania (pozostawanie w stosunku pracy) oraz stawkę podatkową (6,5% - według Nowelizacji).

Świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe ma charakter bezzwrotny. Stanowi definitywne obciążenie majątku ubezpieczonego (np. pracownika) i – w części finansowanej przez płatnika – majątku płatnika (np. pracodawcy).

J. Wantoch-Rekowski wskazał również, że składka na ubezpieczenie rentowe ma charakter nieodpłatny /J. Wantoch-Rekowski, Składki na ubezpieczenie społeczne i ich charakter prawny, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XVI, 2007, s. 357/, nie różnicując w tym aspekcie części finansowanej przez ubezpieczonego i części finansowanej przez płatnika. Podkreślić należy, że w przypadku świadczenia ponoszonego przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe nie może być mowy o jakiegokolwiek odpłatności, skoro to ubezpieczony (pracownik), a nie płatnik (pracodawca), będzie beneficjentem ewentualnego świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługującego w związku z objęciem obowiązkowym ubezpieczeniem rentowym. Ubezpieczeniem tym zostaje bowiem objęty pracownik, a nie pracodawca.

J. Wantoch-Rekowski podniósł, że beneficjentami składek na ubezpieczenie społeczne są: ZUS (FUS), FRD i OFE, co – obok wskazania na odpłatność składki (z czym, jak wyżej wykazano, nie mamy do czynienia w przypadku części finansowanej przez płatnika) oraz charakter celowy (zdaniem Autora, podatki służą sfinansowaniu ogółu zadań państwa lub samorządu, zaś składki mają charakter celowy) - doprowadziło Autora do wniosku, że podatki i składki na ubezpieczenie społeczne to dwie różne instytucje prawne.

Podnieść jednak należy, że – wbrew stanowisku J. Wantocha-Rekowskiego - z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wynika, aby składki na ubezpieczenie

społeczne, w tym ubezpieczenie rentowe, stanowiły dochód ZUS (FUS). Po pierwsze, w przepisach tej ustawy nie znajduje uzasadnienia utożsamienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych. Art. 51 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że „*dysponentem FUS jest Zakład*”. Zakład zatem tylko dysponuje środkami Funduszu, nie jest zaś Funduszem. Po drugie, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych określa odrębny katalog przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 52 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i odrębny katalog przychodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 76 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Składki na ubezpieczenie społeczne stanowią przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie stanowią zaś przychodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składki na ubezpieczenie społeczne, o ile nie podlegają przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, stanowią przychód Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest, zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, państwowym funduszem celowym. Zgodnie zaś art. 29 ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych „*państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej*”, ale „*stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie*”. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, do którego wpływają składki rentowe, nie posiada zatem - jako państwowy fundusz celowy - osobowości prawnej. „*Państwowe fundusze celowe – to twór organizacyjny wewnątrz Skarbu Państwa stwarzający organom władzy publicznej możliwości elastycznego działania oraz zwiększenia ich władzy politycznej, skrupowanej w trakcie uchwalania i wykonywania budżetu państwa*” /T. Dębowska-Romanowska, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 208/. Państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębnienie organizacyjno-finansowe zadań realizowanych przez państwo, nie posiada jednak odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej. Skoro jednocześnie przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie są przychodami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (gdyż ten jest tylko „dysponentem” Funduszu), to stanowią przysporzenie Państwa.

Wniosku tego nie zmienia art. 111 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym „*dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych*”. W przepisie tym mowa jest o dochodach budżetu państwa, zaś fundusze celowe tworzy się właśnie po to, aby ich dochody i wydatki wyłączyć z budżetu państwa. Przychody państwowych funduszy celowych nie stanowią zatem dochodu budżetu państwa, ale stanowią dochód Państwa (inaczej art. 111 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w części, w jakiej zawiera wyłączenie z zakresu dochodów budżetu państwa, nie miałby sensu).

Składka na ubezpieczenie rentowe, w tym również w części finansowanej przez pracodawcę (płatnika), stanowi zatem dochód Państwa. Tym samym wypełnia w całości definicję podatku i jest podatkiem.

Wniosku tego nie zmienia nazwanie tego świadczenia „składką”, a nie „podatkiem”. W cytowanym już wyżej wyroku z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, Trybunał Konstytucyjny, wyjaśnił, że „o tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną czy też ma inną formę, przesądzają materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana przez prawodawcę (kryterium formalne), ten bowiem nie zawsze trafnie klasyfikuje wprowadzaną przez siebie daninę (w tym - jak zauważa się ostatnio w doktrynie prawa - czasem świadomie wprowadza podatek pod postacią opłaty z uwagi na opór przed nowymi formami opodatkowania; zob. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa...* [C. Kosikowski, *Ustawa daninowa w świetle standardów konstytucyjnych, Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009 – przyp. Wnioskodawcy], s. 248)”. Skoro zatem świadczenie ponoszone przez pracodawcę w związku z finansowaniem składki rentowej z tytułu ubezpieczenia pracownika spełnia cechy podatku, to nienadanie temu świadczeniu nazwy podatku, nie powoduje, że nie jest ono podatkiem.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i Nowelizacja (która reguluje wyłącznie kwestię wysokości składki na ubezpieczenie rentowe), jest więc „ustawą podatkową” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP.

Nawet jednak gdyby uznać, że świadczenia ponoszonego przez pracodawcę w związku z finansowaniem składek na ubezpieczenie społeczne nie można uznać za podatek, niewątpliwie jest ono daniną publiczną. Jak wyżej wykazano, „ustawą podatkową” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP są ustawy regulujące konstrukcję również innych niż podatki danin publicznych. Odnoszące się do projektów ustaw podatkowych wyłączenie trybu pilnego dotyczy zatem również ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jej zmian (a więc również Nowelizacji) – co najmniej w zakresie, w jakim zmiany te regulują obowiązek ponoszenia składek przez pracodawców.

Wskazane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego cechy daniny publicznej w znacznym stopniu pokrywają się z cechami podatku (co również potwierdza niezasadność zastosowania art. 123 ust. 1 Konstytucji RP tylko do jednego z rodzajów danin publicznych, tj. tylko do podatków). Trybunał Konstytucyjny wskazał w swoim orzecznictwie następujące cechy danin publicznych: przymusowość, bezzwrotność, nakładanie jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny „w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw”. Jak wykazano wyżej, są to również cechy składek na ubezpieczenie społeczne.

Nawet jeśli by przyjąć, że składka na ubezpieczenie społeczne nie stanowi dochodu budżetu państwa, to niewątpliwie stanowi dochód podmiotu publicznego. Nawet gdyby przyjąć, że beneficjentem składki jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to nie budzi wątpliwości, że Zakład jest podmiotem publicznym. Zakład realizuje zadania Państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego (taki charakter mają wskazane w art. 68 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czynności stanowiące zakres działania Zakładu). Zakładowi nadano uprawnienia władzy publicznej (art. 64 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że „w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68-71, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej”). Został wreszcie

wskazany jako jednostka sektora finansów publicznych w art. 9 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Składka na ubezpieczenie rentowe to również świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym. Na publicznoprawny charakter świadczenia ponoszonego przez pracodawcę w związku z finansowaniem składek na ubezpieczenie społeczne, w tym ubezpieczenie rentowe, wskazuje po pierwsze, art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że *„dochodami publicznymi są daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”*. Z przepisu tego wprost wynika, że składki są daninami publicznymi.

Po drugie zaś, zgodnie z art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych *„do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio: art. 12, art. 26, art. 29 § 1 i 2, art. 33, art. 33a, art. 33b, art. 51 § 1, art. 55, art. 59 § 1 pkt 1, 3, 4, 8 i 9, art. 60 § 1, art. 61 § 1, art. 62 § 1, 3-5, art. 72 § 1 pkt 1 i 4 i § 2, art. 73 § 1 pkt 1 i 5, art. 77b § 1 i 2, art. 91, art. 93, art. 93a-93c, art. 93e, art. 94, art. 97 § 1, art. 98 § 1 i 2 pkt 1, 2, 5 i 7, art. 100, art. 101, art. 105 § 1 i 2, art. 106 § 1 i 2, art. 107 § 1, 1a, i 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 4, art. 110 § 1, § 2 pkt 2, § 3, art. 111 § 1-4 i 5 pkt 1, art. 112, art. 113, art. 114, art. 115, art. 116, art. 116a, art. 117, art. 118 § 1 i 2 oraz art. 119 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa”*. Przywołany już powyżej art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych określa, że od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej. Ustawodawca uznaje zatem składki na ubezpieczenie społeczne jako świadczenie na tyle zbliżone do podatku, że obejmuje je w znacznym zakresie reżimem właściwym dla poboru podatku.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie prawa finansowego. T. Dębowska-Romanowska wskazała, że *„składki w ramach państwowego systemu zabezpieczeniowego są (...) stałym składnikiem systemu danin publicznych”* /T. Dębowska-Romanowska, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 208/. Publicznoprawny charakter składek potwierdza również J. Wantoch-Rekowski /np. J. Wantoch-Rekowski, Składki na ubezpieczenie społeczne i ich charakter prawny, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XVI, 2007, s. 355/.

Charakter składki na ubezpieczenie społeczne, w części finansowanej przez pracodawcę, jako daniny publicznej potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2011, sygn. akt. K 17/00 (który dotyczył składki na ubezpieczenie społeczne - tzw. ubruttowienia płac). Uznając za nietrafny zarzut niezgodności przepisów nakładających na pracodawcę obowiązków związanych z tzw. ubruttowaniem płac z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, Trybunał wyjaśnił, że *„nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy wnioskodawcy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem*

własności (art. 64 ust. 3) prowadziłyby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Gdyby przyjąć rozumowanie wnioskodawcy, zatarłaby się granica pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków pracodawcy wobec pracownika a ograniczeniem własności, pod warunkiem, że owo ograniczenie własności nie jest ukrytą formą konfiskaty mienia. (...) Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy <<ubruttowienia>> wynagrodzenia, TK nie ma wątpliwości, że ustawodawca nie naruszył granic przyznanej mu swobody działania przy nakładaniu obciążeń finansowych na obywatela (lub inny podmiot)”.

II. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

Należy podnieść, że Trybunał wypracował w swoim orzecnictwie, w oparciu o obowiązujące art. 84 oraz 217 Konstytucji zasady wyznaczające zakres swobody ustawodawcy w zakresie określania obowiązków daninowych.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji *Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie*. Artykuł 217 określa, że *Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy*. Trybunał, w orzeczeniu P 80/08 stwierdził, że: *postanowienia art. 84 i art. 217 Konstytucji ustanawiają tzw. zasadę władztwa daninowego, w tym podatkowego. Z zasady tej wynika legitymacja dla działań państwa, w wyniku których następuje obciążanie określonych podmiotów daninami (w tym podatkami), umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Nakładanie danin (podatków) jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako pozbawianie własności, a ustawodawca ma w tym względzie dużą swobodę. Jednakże swoboda ustawodawcy nie jest absolutna i nie może przekształcić się w dowolność. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych. Swoboda ta jest, oczywiście, ograniczona również nakazem respektowania *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, t. IV, s. 26 i n. oraz tamże omówienie orzecnictwa TK; zob. także wyrok TK z 27 listopada*

2007 r., sygn. SK 39/06).

Zatem, zasada władztwa daninowego, zdaniem Trybunału, nie odnosi się wyłącznie do podatków, ale, ogólnie, do obciążania określonych podmiotów daninami, umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Składki rentowe mają, co zostało już wskazane w cz. I wniosku, charakter daniny powszechnej, której celem jest realizacja zadania publicznego, jakim jest zapewnienie świadczeń społecznych (rentowych) służących zabezpieczeniu osób niezdolnych do osiągania dochodów z pracy. Prowadzi to, zdaniem Wnioskodawców do konieczności stosowania do ustaw regulujących składki na ubezpieczenia społeczne, ze względu na zbieżność ich charakteru prawnego oraz ekonomicznego, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasad dotyczących wymogu dbałości legislacyjnej wraz z nakazem respektowania *vacatio legis* oraz zakazem dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego.

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wielokrotnie wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego. „*Zakaz ten związany jest ściśle zarówno z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku, jak również z obowiązkiem ustanowienia przez ustawodawcę stosownej vacatio legis. Jest ich uszczegółowieniem w odniesieniu do prawa daninowego. Wobec szczególnego natężenia władztwa państwa w stosunku prawnopodatkowym zakaz ten pełni istotną funkcję gwarancyjną dotyczącą ochrony prawnej interesów jednostki. Jego treścią jest bowiem zabezpieczenie możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r. K. 25/95).

Zgodnie z poglądem Trybunału wyrażonym w uzasadnieniu orzeczenia w spr. K 13/97 *badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres vacatio legis ma charakter <odpowiedni> do ich treści i charakteru.*

Przeprowadzenie dalszego wywodu w przedmiocie uzasadnienia niniejszego zarzutu wymaga ustalenia zasadniczych cech przedmiotowej zasady.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r. (sygn. akt K 26/97) czytamy, że swoboda ustawodawcy w zakresie uprawnienia do wprowadzania niekorzystnych dla obywateli zmian *jest "równoważona" istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad "przyzwoitej legislacji". Zasady te - stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa - wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania "odpowiedniej" vacatio legis (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78-79 i z 18 października 1994 r., K. 2/94, OTK 1994, cz. II., s. 49-51.) oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. "W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa **nie może być pułapką dla obywatela**, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż*

nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 301). Gdy chodzi o legislację podatkową, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, iż **nie jest, w zasadzie, dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku** (orzeczenie z 29 marca 1994 r., K. 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49-50.) zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie **przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego** (orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., K. 28/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 204-205). Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępianie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym **uzasadnione argumenty prawne**.

Legislacja podatkowa zawsze podlegać więc musi starannej ocenie z punktu widzenia dochowania tych proceduralnych wymagań. Skoro bowiem jej efekty dla obywatela przybierają konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem jego dochodów, ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik - zakładając stabilność wcześniejszych przepisów - zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą **w toku**. Nie można oczywiście przypisywać ochronie tych interesów charakteru absolutnego, bo zmienność prawa jest elementem, z którym muszą się liczyć obywatele. W każdym jednak razie w sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, nie można zmieniać takich "reguł gry" przed upływem okresu czy terminu, który przewidział sam ustawodawca. Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, iż będzie się ono realizować w pewnym okresie czasu, to - wyjąwszy sytuacje szczególne - obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten okres czasu bezpiecznie wykorzystać."

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny zakaz modyfikowania obciążeń w czasie roku wiąże **z takimi daninami**, które są rozliczane w **cyklu rocznym**. W orzeczeniu z dnia 29 marca 1994 r., sygn. akt K 13/93, czytamy:

„Należy [...] wymagać, aby ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej tworzone było nie tylko z respektowaniem zasady niedziałania prawa wstecz, lecz także przy zachowaniu stosownego *vacatio legis* w roku poprzedzającym rok podatkowy. **Podatnicy powinni mieć bowiem czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym.**”

Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z 28 grudnia 1995 r. (sygn. akt K 28/95), w którym z wynikających z ówczesnej ustawy konstytucyjnej i nadal aktualnych wymogów pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, wywiódł obowiązek odpowiedniej *vacatio legis* poprzedzającej wprowadzenie zmian przepisów podatkowych, a więc takiej *vacatio legis*, która pozwala poznać obciążenia podatkowe **z odpowiednim wyprzedzeniem** przed rozpoczęciem roku podatkowego. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zmiany takie winny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 grudnia 1995 r. sygn. akt K 28/95).

Należy również dodatkowo podnieść, że Senat rozpatrzył ustawę w dniu 22 grudnia 2011 r. nie wprowadzając do niej poprawek, co oznacza, że tego dnia mogła ona zostać przekazana Prezydentowi RP do podpisu. Przyjęcie w ustawie daty wejścia w życie na dzień 1 lutego 2012 r., przy wynikającym z orzecznictwa Trybunału koniecznym 30 dniowym *vacatio legis*, uniemożliwiło Prezydentowi wykorzystanie konstytucyjnego terminu przewidzianego na podpisanie ustawy (orzeczenie z 25 kwietnia 2001 r. w spr. K 13/01).

Zdaniem Wnioskodawcy tryb wprowadzenia zmiany w ustawie i brak zachowania <odpowiedniego> *vacatio legis* narusza również objętą art. 2 Konstytucji zasadę należytego zabezpieczenia interesów w toku. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami* (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Pewność prawa, zdaniem Trybunału, oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, ile warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. **Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami** (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 15 lutego 2005 r., K 48/04).

W uzasadnieniu poprzedniego zarzutu zostało wykazane, że składka na ubezpieczenie rentowe jest podatkiem, a już z całą pewnością jest daniną publiczną. Wnioskodawcy uważają, że powyższe wywody należy więc wprost zastosować do oceny kwestionowanej Nowelizacji i to zarówno w przypadku uznania składki na ubezpieczenie rentowe za podatek, jak i w przypadku uznania jej za daninę publiczną nie będącą podatkiem. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania, w tym zakresie, podatków i innych danin publicznych, zwłaszcza składki rentowej opłacanej przez pracodawcę (który z tego tytułu nie ma żadnego świadczenia zwrotnego).

Resumując należy zauważyć, iż aby stwierdzić, iż doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego związanego z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku, konieczne jest, w przypadku kwestionowania przepisów prawa podatkowego (daninowego) ustalenie, iż:

- a) wprowadzana modyfikacja została wprowadzona bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, tj. bez należytego (co najmniej miesięcznego) wyprzedzenia przed rozpoczęciem danego roku, o ile nie istnieje odpowiednie ku temu uzasadnienie prawne oraz
- b) wprowadzona modyfikacja dotyczy podatku (daniny) rozliczanej w cyklu rocznym.

Nie ulega żadnej wątpliwości fakt, że zaskarżone przepisy nie spełniają wyżej

wskazanego kryterium odpowiedniego *vacatio legis*. Zmiany te zostały bowiem ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniu 30 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., nr 291, poz. 1706), a więc zaledwie dwa dni przed rozpoczęciem nowego roku 2012. Zgodnie z powyższym wywodem dwudniowe wyprzedzenie byłoby dopuszczalne jedynie wtedy, gdyby istniało odpowiednie uzasadnienie prawne dla tak krótkiego okresu. Tymczasem, jak czytamy w uzasadnieniu projektu Nowelizacji, jedynym celem nowelizacji jest ograniczenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fakt istnienia tego deficytu był ustawodawcy znany od lat, gdyż w uzasadnieniu wprost znajduje się stwierdzenie, że źródłem (z czym wnioskodawcy się nie zgadzają, gdyż ich zdaniem źródłem deficytu jest błędna polityka koalicji rządowej) deficytu jest dokonane w latach 2007 r. i 2008 r. zmniejszenie stopy procentowej składki rentowej. Niezależnie jednak od przyczyn, zaistnienie deficytu nie jest stanem nagłym, zaskakującym i wymagającym natychmiastowej, legislacyjnej interwencji. Nie ma więc żadnego racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzania zaskarżonych zmian zaledwie dwa dni przed rozpoczęciem nowego roku. Uznać zatem należy, że w niniejszej sprawie spełniona jest przesłanka, o której mowa powyżej w lit. a), gdyż Nowelizacja wprowadzona została bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis* przed rozpoczęciem nowego roku.

Jeśli chodzi o przesłankę z lit. b), a więc ustalenie czy składka na ubezpieczenie rentowe, w części opłacanej przez pracodawcę, jest podatkiem (daniną publiczną) rozliczaną rocznie, należy przeanalizować w sposób bardziej szczegółowy jej zasady naliczania. Na wstępie jednak koniecznym jest powtórzenie, że w świetle wywodów z I części wniosku, składka ta jest podatkiem, a z całą pewnością daniną publiczną.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, **roczna podstawa wymiaru** składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w art. 6, 7 i 10 (a więc m.in. pracowników, czyli osób, w stosunku do których po Nowelizacji pracodawcy będą zobowiązani uiszczać wyższą składkę na ubezpieczenie rentowe), **w danym roku kalendarzowym** nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej **na dany rok kalendarzowy**, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone - z zastrzeżeniem ust. 2 i 9. Wyjątek przewidziany w ust. 2 dotyczy zastępczego określenia podstawy, w przypadku braku możliwości ich ustalenia stosownie do ust. 1, nie zmienia więc niczego w istocie sprawy. Wyjątek przewidziany w ust. 9 dotyczy niestosowania ust. 8 do ustalania podstawy podlegania ubezpieczeniu chorobowemu i wypadkowemu, a więc również nie zmienia niczego w istocie analizowanej sprawy. Co zatem tak naprawę oznacza wspomniany art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych? Oznacza on, że istnieje jakiś górny próg **rocznej podstawy wymiaru składki**, a to oznacza, że skoro składka jest określana jako stopa procentowa (vide art. 15 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, czy art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), to **maksymalne roczne obciążenie** z tytułu składki rentowej jest z góry określone i znane przed rozpoczęciem rocznego okresu, w którym dane obciążenie ma być poniesione. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" do końca poprzedniego roku kalendarzowego, w drodze obwieszczenia,

kwotę ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki, o której mowa w ust. 1, oraz przyjętą do jej ustalenia kwotę prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Przedmiotowe obwieszczenie z dnia 16 grudnia 2011 r., ukazało się w Monitorze Polskim w dniu 22 grudnia 2011 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił w nim, że kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie rentowe wynosi 105.780,- zł, co oznaczało, że górną kwotą obciążenia z tytułu składki rentowej było 4,5 % tej kwoty, a więc kwota 4760,10 zł na jednego ubezpieczonego w skali roku. Powyższe wprost wynika z art. 19 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że płatnik składek jest **zobowiązany zaprzestać obliczać i przekazywać składki** na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po przekroczeniu przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Tymczasem po ogłoszeniu nowelizacji art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, kwota maksymalnego obciążenia wzrosła do 6699,40 zł na jednego ubezpieczonego (przez jeden miesiąc 2012 roku jest to 4,5 % maksymalnej podstawy, a przez pozostałe 11 miesięcy jest to 6,5% maksymalnej podstawy). Tym samym maksymalne w 2012 r. obciążenie z tytułu składki rentowej, **w przedostatnim dniu przed rozpoczęciem roku 2012**, wzrosło o **40,74%** na każdego ubezpieczonego pracownika. Powyższe niewątpliwie oznacza, że pracodawcy (obciążeni koniecznością opłacania składki rentowej z własnych środków) jeszcze trzy dni przed rozpoczęciem roku 2012 mieli prawo zakładać, że w całym 2012 r. ich roczne obciążenie z tego tytułu nie przekroczy pewnej kwoty, a następnego dnia zostali zaskoczeni tym, że w 2012 r. ich obciążenie z tego tytułu na jednego ubezpieczonego pracownika wzrosło o 40,74 % (w pewnych sytuacjach).

Powyższe oznacza, że składka na ubezpieczenie rentowe, opłacana przez pracodawców, jest podatkiem (daniną) rozliczanym rocznie, skoro do rocznych dochodów odnoszona jest maksymalna podstawa jej wymiaru, a tym samym jej roczna, łączna wysokość jest ograniczona. Powyższe oznacza, że w niniejszej sytuacji spełniona została również przesłanka z lit. b), gdyż kwestionowane przepisy dotyczą podatku (daniny) rozliczanego rocznie.

Zatem jak zostało wyżej wykazane, kwestionowane przepisy naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego związanego z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku, gdyż:

- a) wprowadzana modyfikacja została dokonana bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, tj. bez należytego (co najmniej miesięcznego) wyprzedzenia przed rozpoczęciem roku 2012, i nie istniało ku temu odpowiednie uzasadnienie prawne,
- b) wprowadzona modyfikacja dotyczy podatku (daniny) rozliczanej w cyklu rocznym.

Zatrudnianie pracowników jest, jak każda działalność w sferze społeczno-gospodarczej, działalnością planową. Decyzje w tym zakresie powinny być oparte o racjonalne przesłanki. Jedną z takich przesłanek jest koszt zatrudnienia pracowników. Opracowywanie planów w zakresie zatrudnienia na kolejny rok jest podejmowana z wyprzedzeniem. Trybunał Konstytucyjny, w cytowanych już orzeczeniach zwracał uwagę na to, że *często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by*

podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami . Podjęte przez pracodawców decyzje dotyczące zatrudniania pracowników brały pod uwagę koszt pracy uwzględniający obowiązującą dotychczas wysokość składki na ubezpieczenie rentowe. Pośpieszne wprowadzenie zmiany wysokości tej składki, dokonane w trakcie roku gospodarczego uniemożliwiło racjonalne planowanie zatrudnienia, a co za tym idzie racjonalne zaplanowanie działalności. Dotyczy to zarówno podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jak i podmiotów finansów publicznych. Zaplanowane środki nie uwzględniają rzeczywistych kosztów ubezpieczeń społecznych co będzie prowadzić do konieczności zmniejszenia zatrudnienia.

Proces legislacyjny nad ustawą o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych został zakończony w parlamencie w dniu 22 grudnia 2011 r. (data posiedzenia Senatu, na którym rozpatrzono uchwaloną dzień wcześniej przez Sejm ustawę). Z tą samą datą zostało opublikowane obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2012 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (M.P. nr 115, poz. 1160). Tym samym pracodawcy otrzymali dwa sprzeczne komunikaty ustawodawcy w sprawie obliczenia maksymalnej kwoty składek obciążającej ich z tytułu ubezpieczenia społecznego (a więc daniny publicznej). Wielkość różnicy, z punktu widzenia pracodawcy, została przedstawiona powyżej. Tego rodzaju działanie ustawodawcy, wprowadzające chaos i niepewność w zakresie wysokości obciążeń daninowych, należy uznać za sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Warto w tym miejscu przywołać głos S. Wronkowskiej do wyroku z 15 lutego 2005 r., K 48/2004, w której zauważone zostaje, iż „*Trybunał po raz kolejny potwierdził więc swoją ważką tezę: długość vacatio legis trzeba dostosować do wagi regulowanych spraw, a okres spoczywania ustawy musi być odpowiednio długi, zwłaszcza "gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa"*. W świetle powyższego nie sposób się zgodzić z tezą, że kwestionowana ustawa, a więc akt prawny niekorzystnie zmieniający kształt obowiązku wobec państwa w postaci konieczności uiszczenia składki, była poprzedzona odpowiednim okresem spoczywania, skoro została ogłoszona ledwie dwa dni przed rozpoczęciem się rocznego okresu, w którym dochodzi do modyfikacji rocznego wymiaru składki.

Powyższe oznacza, że ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodna z art. 123 i art. 2 Konstytucji.

Mając na względzie przedstawioną argumentację wnosimy jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) lista posłów popierających wniosek,
- 2) 4 odpisy wniosku.