



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

**PG VIII TK 16/12**

**K 7/12**

Warszawa, dnia 28 marca 2012 r.

|              |              |
|--------------|--------------|
| KANDELARIA   |              |
| wpl.<br>dnia | 29. 03. 2012 |
| L.dz. ....   | L. zał. .... |

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) z art. 2 oraz z art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

### **przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) ustawa wskazana w punkcie 1 jest zgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

### **Uzasadnienie**

1. Grupa posłów na Sejm RP (dalej: Wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2 oraz z art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Jako pierwszy został podniesiony przez Wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku przeprowadzono następujący wywód, który – zdaniem jego Autorów – prowadzi do takiej konkluzji.

Artykuł 123 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że *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 ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów*. Zgodnie z tym przepisem, trybu pilnego nie można nadać m.in. projektowi „ustawy podatkowej”. Powołując się – przede wszystkim – na stanowisko części doktryny, i – w pewnym stopniu – na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca przedstawia pogląd, że ustawa nowelizująca jest ustawą podatkową w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP.

W pierwszej fazie argumentacji Wnioskodawca stara się wykazać, że świadczenie, ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe, spełnia wszystkie, wskazane przez Trybunał Konstytucyjny, cechy podatku i – mimo odmiennej nazwy – w swojej istocie jest podatkiem.

Punktem wyjścia stał się dla Wnioskodawcy wyrok z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, w którym Trybunał Konstytucyjny zdefiniował podatek jako *świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalane jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny (budżetu państwa lub samorządu)*. Definicję tę odniesiono do poglądów, prezentowanych przez J. Wantocha-Rekowskiego, który wykazał, że składka na ubezpieczenie społeczne ma charakter świadczenia pieniężnego,

przymusowego, bezwrotnego i ustalanego jednostronnie przez państwo. Ponadto zauważył, że składka na ubezpieczenie rentowe, zarówno w części opłacanej przez pracodawcę, jak i przez pracownika, ma charakter nieodpłatny.

Autor powołanego przez Wnioskodawcę opracowania wskazał jednak, że nie można przyjąć, iż składki na ubezpieczenia społeczne to świadczenia pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, gdyż zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i otwarte fundusze emerytalne to podmioty, których nie możemy zaliczyć do kategorii „Skarb Państwa” czy też „jednostki samorządu terytorialnego”. Beneficjenci podatku to Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, a składek: ZUS (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych), Fundusz Rezerwy Demograficznej i Otwarte Fundusze Emerytalne.

Polemizując z tym stanowiskiem, które, zdaniem J. Wantocha-Rekowskiego, uniemożliwia uznanie składki za podatek, Wnioskodawca twierdzi, że wpłaty pochodzące ze składek są dochodami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który, zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest państwowym funduszem celowym, nie posiada osobowości prawnej, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest jedynie dysponentem zgromadzonych w tym Funduszu środków. Zdaniem Wnioskodawcy, składka na ubezpieczenie rentowe, w tym również w części finansowanej przez pracodawcę (płatnika), stanowi zatem dochód państwa, a przez to wypełnia w całości definicję podatku i jest podatkiem. Nie jest przy tym istotna nazwa tego świadczenia, gdyż 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).*

Powołując się poglądy doktryny (por str. 4 – 7 uzasadnienia wniosku), Wnioskodawca dochodzi więc do wniosku, że ustawa nowelizująca jest ustawą dotycząca podatku *sensu stricto*.

1.2. Alternatywnie Wnioskodawca podnosi, że identyczna sytuacja prawnokonstytucyjna zaistnieje w wypadku, gdyby składka na ubezpieczenie rentowe została uznana nie za podatek, lecz za rodzaj daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP.

Przywołując poglądy Trybunału Konstytucyjnego, wyartykułowane w powołanym już wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, Wnioskodawca wskazuje, że takie cechy danin, jak: przymusowość, bezzwrotność, nakładanie ich jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny, cel zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), służenie wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w znacznym stopniu pokrywają się z cechami podatku.

Wnioskodawca, powołując się na definicję zawartą w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozwiązania dotyczące należności z tytułu składek, przewidziane w art. 31 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (nakazującym odpowiednie stosowanie do nich niektórych przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa), a także poglądy doktryny i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2011 r., sygn. akt K 17/00, wskazuje, że nie ma wątpliwości, iż składka na ubezpieczenie rentowe jest rodzajem daniny publicznej, przewidzianej w art. 217 Konstytucji RP.

Z kolei, przedstawiając swój pogląd dotyczący zakresu zastosowania art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, Wnioskodawca jednoznacznie opowiada się za przyjęciem w tej materii stanowiska prezentowanego przez część przedstawicieli doktryny, zgodnie z którym pod pojęciem wymienionych w tym

przepisie „projektów ustaw podatkowych” należy rozumieć nie tylko projekty ustaw dotyczące podatków *sensu stricto*, lecz także zamierzenia ustawodawcze regulujące każdą inną formę daniny publicznej, przewidzianej w art. 217 Konstytucji RP (*vide* str. 2 – 3 uzasadnienia wniosku).

Ostatecznie Wnioskodawca dochodzi do konkluzji, że, niezależnie od tego, czy ustawa nowelizująca jest ustawą dotyczącą podatku *sensu stricto*, czy też normuje ona inną daninę publiczną, niedopuszczalne było uznanie przez Radę Ministrów przedmiotowego przedłożenia za pilne i procedowanie nad nim przez parlament w trybie określonym w art. 123 Konstytucji RP. Zdaniem Wnioskodawcy, przesądza to o niekonstytucyjności będącego przedmiotem oceny aktu normatywnego.

1.3. Autonomicznie od wskazanego wyżej zarzutu, dotyczącego przebiegu procedury legislacyjnej, Wnioskodawca przedstawia pogląd, że doszło do naruszenia, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego, a konkretnie – wyprowadzonych z niej szczegółowych zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku. Powołując się na bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące legislacji podatkowej, Wnioskodawca zauważa, że z zasady władztwa daninowego (art. 84 i art. 217 Konstytucji) wynika znaczna swoboda ustawodawcy w zakresie obciążania określonych podmiotów różnego rodzaju daninami publicznymi. Jednocześnie powołuje się na dorobek Trybunału Konstytucyjnego, który określił ograniczenia swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania ustaw podatkowych. Zauważa, że orzecznictwo Trybunału nakazuje przestrzeganie przez legislatywę reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, a także respektowanie wymogu odpowiedniej *vacatio legis* oraz zakazu

nadawania zmianom mocy wstecznej i dokonywania ich w ciągu roku podatkowego.

Odnosząc te tezy do realiów niniejszej sprawy, Wnioskodawca wskazuje, że fakt istnienia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych był ustawodawcy znany od lat, gdyż zaistnienie owego deficytu nie jest stanem nagłym, zaskakującym i wymagającym natychmiastowej, legislacyjnej interwencji.

Jednocześnie Wnioskodawca przedstawił wywód, z którego wynika, że – jego zdaniem – składka na ubezpieczenie rentowe pracowników jest rodzajem podatku (a przynajmniej daniny publicznej) rozliczanego w cyklu rocznym. Powołał się tu na art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym roczna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w art. 6, 7 i 10 tej ustawy (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.

Wnioskodawca podnosi, że – zgodnie z art. 19 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 oraz przyjętą do jej ustalenia kwotę prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Ostatnie takie obwieszczenie (z dnia 16 grudnia 2011 r.) ukazało się w Monitorze Polskim w dniu 22 grudnia 2011 r. (Nr 115, poz. 1160). 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. Wynika to wprost 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 nadal 4,5 % maksymalnej podstawy, ale przez pozostałe 11 miesięcy – już 6,5 % maksymalnej podstawy).

Zmiany te zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniu 30 grudnia 2011 r., z mocą obowiązująca od dnia 1 lutego 2012 r., lecz – zdaniem Wnioskodawcy – mimo to doszło do sytuacji, w której pracodawcy zostali zaskoczeni zmianą wysokości obciążeń z tytułu składki na ubezpieczenie rentowe.

Istota naruszeń art. 2 Konstytucji polega więc, zdaniem Wnioskodawcy, na wprowadzeniu modyfikacji bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, tj. bez należytego (co najmniej miesięcznego) wyprzedzenia przed rozpoczęciem roku, oraz fakcie wprowadzenia zmian w trakcie danego roku, a modyfikacja dotyczy podatku (daniny) rozliczanej w cyklu rocznym.

Według Wnioskodawcy, 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, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na to, że podjęte przez pracodawców decyzje, dotyczące zatrudniania pracowników, brały pod uwagę koszty pracy

uwzględniające obowiązującą dotychczas wysokość składki na ubezpieczenie rentowe. Wprowadzone zmiany będą więc negatywnie oddziaływać na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w sferze planowania i racjonalizacji zatrudnienia. Wnioskodawca wskazał też, że, 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 dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02). Zauważył też jednak przy tym, że owa pewność prawa, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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.

2.1. Ubezpieczenie rentowe jest jednym z elementów systemu ubezpieczenia społecznego, wprowadzonego ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej: ustawa systemowa). Gwarantuje ono świadczenia pieniężne w przypadku utraty dochodów pieniężnych związanej z wystąpieniem ryzyka niezdolności do pracy lub śmierci żywiciela. W takiej sytuacji osoby opłacające składki na ubezpieczenie rentowe otrzymują rentę, która zastępuje im utracone wynagrodzenie lub dochód, a w przypadku śmierci ubezpieczonego żywiciela wypłacane są renty rodzinne. Artykuł 6 ustawy systemowej określa krąg osób, podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu. Jest to ubezpieczenie w zasadzie powszechne, obejmujące niemal wszystkie kategorie podmiotów aktywnych zawodowo, w tym przede wszystkim pracowników.



Przepisy ustawy systemowej dla potrzeb tej ustawy formułują własną definicję legalną pojęcia pracownik. Zgodnie z art. 8 ustawy systemowej, za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy. Za pracownika, w rozumieniu tej ustawy, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie zawartej nie wcześniej niż 14 stycznia 2000 r.: umowy zlecenia, umowy agencyjnej, innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia, umowy o dzieło, jeżeli zostały one zawarte z pracodawcą, z którym dana osoba pozostaje równocześnie w stosunku pracy, lub z innym podmiotem niż pracodawca, ale w ramach tych umów praca jest wykonywana na rzecz pracodawcy, z którym osoba ta pozostaje w stosunku pracy. Osoby wykonujące pracę na podstawie wymienionych wyżej umów podlegają obowiązkowo wszystkim ubezpieczeniom społecznym, na takich samych zasadach jak określone dla pracowników. Decydująca dla powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych po stronie pracownika jest okoliczność wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa systemowa nie zawiera natomiast legalnej definicji płatnika składek. W myśl obowiązujących przepisów, jest to każdy podmiot zobowiązany do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z jakiegokolwiek tytułu. W ujęciu ustawy systemowej, to osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do comiesięcznego obliczenia, pobrania i przekazania składki ze środków ubezpieczonego oraz z własnych lub będących w jego dyspozycji, do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne jest między innymi pracodawca – w stosunku do pracowników (art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 4 pkt 2 ustawy systemowej).

Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. Kwota składki to iloczyn dwóch czynników: stopy procentowej i podstawy wymiaru danej składki.

Stopy procentowe składek na ubezpieczenia społeczne kształtują się w następujący sposób:

- 1) ubezpieczenie emerytalne – 19,52 % podstawy wymiaru, które finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczony i płatnik składek;
- 2) ubezpieczenia rentowe – 8,00 % podstawy wymiaru, które finansują z własnych środków: ubezpieczony – w wysokości 1,50 % podstawy wymiaru oraz płatnik składek – w wysokości 6,50 % podstawy wymiaru;
- 3) ubezpieczenie chorobowe – 2,45 % podstawy wymiaru, finansowane z własnych środków przez ubezpieczonych;
- 4) ubezpieczenie wypadkowe – od 0,40 % do 3,33 % podstawy wymiaru - finansują z własnych środków płatnicy składek (art. 16 i art. 22 ust. 1-3 ustawy systemowej).

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy (art. 18 ust. 1 ustawy systemowej).

Roczna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne (w tym 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 zobowiązani są uiszczać wyższą składkę na ubezpieczenie rentowe), podlega ograniczeniu, wynikającemu z art. 19 ust. 1 ustawy systemowej. Zasady ustalenia wysokości składek i określania kwoty granicznej zostały przytoczone przy omawianiu stanowiska Wnioskodawcy (por. str. 6-7 niniejszego stanowiska), który podkreślił istotne znaczenie owego ograniczenia.

Składki, obliczone według wskazanych wyżej zasad, płatnik przekazuje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz powstał

w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 51 ust. 1 ustawy systemowej).

Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mają zróżnicowany charakter, do najważniejszych z nich zaliczyć należy składki na ubezpieczenia społeczne i dotacje z budżetu państwa. Te ostatnie mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo (art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 2 ustawy systemowej).

Część składki na ubezpieczenie emerytalne, pochodząca ze składki ubezpieczonego, odprowadzana jest przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego Otwartego Funduszu Emerytalnego. Składki gromadzone przez ZUS w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozdzielane są pomiędzy:

- 1) fundusz emerytalny na wypłatę emerytur z I filaru;
- 2) fundusz rentowy na wypłatę świadczeń z tytułu niezdolności do pracy z tak zwanego ogólnego stanu zdrowia, a także na wypłatę rent rodzinnych i szkoleniowych, dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatków pielęgnacyjnych, zasiłków pogrzebowych oraz kosztów prewencji;
- 3) fundusz chorobowy (świadczenia w razie czasowej niezdolności do pracy);
- 4) fundusz wypadkowy (renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem lub chorobą zawodową, zasiłki chorobowe w związku z wypadkiem, renty rodzinne oraz jednorazowe odszkodowania).

Część składki trafia też do funduszu rezerwowego dla ubezpieczenia emerytalnego – Funduszu Rezerwy Demograficznej (art. 58 ustawy systemowej).

Należy także wskazać na wyodrębnienie organizacyjno-finansowe (w znaczeniu prowadzenia własnej gospodarki finansowej) poszczególnych

funduszy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dla każdego z nich przygotowuje prognozę sytuacji finansowej na najbliższy rok obrotowy, a jeśli chodzi o okres kolejnych pięciu lat obrotowych, to sporządza uproszczony rachunek ubezpieczeń (art. 70 ustawy systemowej).

Zgodnie art. 64 ust. 4 ustawy systemowej, w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68 –71, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej, a w prowadzonych przez niego działaniach, między innymi w zakresie rozliczeń i poboru składek, zgodnie z art. 31 ustawy systemowej, 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 17, 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa).

2.2. Jak już wspomniano, jedną z części Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest fundusz rentowy, przeznaczony na wypłatę świadczeń z tytułu niezdolności do pracy z tak zwanego ogólnego stanu zdrowia, a także na wypłatę rent rodzinnych i szkoleniowych, dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatków pielęgnacyjnych, zasiłków pogrzebowych oraz kosztów prewencji. Wypłata tych świadczeń jest gwarantowana przez budżet państwa.

W ramach funduszu rentowego – w odróżnieniu od funduszu emerytalnego – nie są prowadzone indywidualne konta osób ubezpieczonych, a także nie jest odprowadzana część składki do Otwartych Funduszy

Emerytalnych. Wynika to z faktu, że renty z tytułu niezdolności do pracy przyznawane są według tzw. systemu zdefiniowanego świadczenia. System charakteryzuje się ustawowym określeniem parametrów przyszłego świadczenia, na wysokość którego wpływ mają zarówno elementy indywidualne renty (staż pracy i wysokość zarobków), jak i elementy stałe (tzw. część socjalna świadczenia). W systemie tym brak jest więc prostej zależności między kwotą zgromadzonych składek a wysokością świadczenia. Przedmiotowa metoda ma też zastosowanie do emerytur ze „starego” systemu oraz emerytur górniczych. Jest to rozwiązanie istotnie różniące się od zasad przyznawania emerytur w „nowym” systemie emerytalnym, gdzie w części publicznej (repartycyjnej) składki są rejestrowane na koncie i waloryzowane, a w części prywatnej (kapitałowej i obowiązkowej dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r.) składki gromadzi się na rachunkach emerytalnych i inwestuje. Ta metoda, określana jako tzw. system zdefiniowanej składki, polega więc na uzależnieniu wysokości przyszłego świadczenia od kwoty składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego w całym okresie ubezpieczenia (por. K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Komentarz*, red. K. Antonów, Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2009, str. 36-37).

3. 1. Będąca przedmiotem zaskarżenia ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest obszernym aktem prawnym i ma następujące brzmienie:

*Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:*

1) w art. 16 ust. 1b otrzymuje brzmienie:

*"1b. 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 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek.";*

*2) w art. 22 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:*

*"2) 8,00% podstawy wymiaru - na ubezpieczenia rentowe;"*

*Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2012 r.*

Na skutek tej zmiany składka na ubezpieczenie rentowe wzrosła z 6 % do 8 % podstawy jej wymiaru i kształtuje się na poziomie 1,5 % podstawy po stronie ubezpieczonego i 6,5 % podstawy po stronie płatnika składek (poprzednio – 4,5 %). W przypadku pracodawców oznacza to powrót do stanu z pierwszej połowy 2007 r., wysokość obciążenia pracowników pozostała natomiast bez zmian.

Według uzasadnienia projektu rządowego, dokonanie zmian było konieczne z uwagi na pogłębiający się deficyt funduszu rentowego. Rada Ministrów wskazała, że, zgodnie z szacunkami wynikającymi z projektu ustawy budżetowej na rok 2012, kwota tego deficytu, w przypadku pozostawienia składki na dotychczasowym poziomie, wyniosłaby około 17 mld zł. Zdaniem Rządu, wprowadzona zmiana pozwoli ograniczyć deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie funduszu rentowego (w skali roku) o około 7 mld zł, zwiększyć pokrycie wydatków funduszu rentowego wpływami ze składek z niespełna 60 % do około 75 % w 2012 r., a w perspektywie wieloletniej powinna sprzyjać zbilansowaniu się wpływów i wydatków. Ponadto w uzasadnieniu projektu wskazano, iż *[ź]ródłem deficytu w tym obszarze jest dokonane w latach 2007 i 2008 zmniejszenie stopy procentowej składki na ubezpieczenia rentowe z 13 punktów procentowych podstawy jej wymiaru do 6 punktów procentowych, które spowodowało niedobór w systemie rentowym. W tej sytuacji, zakładając, że inne warunki pozostają bez zmian, podniesienie stopy procentowej składki na ubezpieczenia rentowe jest środkiem służącym ograniczeniu strukturalnego deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji*

*obniżeniu poziomu potrzeb pożyczkowych państwa i kosztów obsługi długu publicznego* (druk sejmowy nr 84, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

3.2. Przekazując Sejmowi swe przedłożenie, co miało miejsce w dniu 16 grudnia 2011 r., Rada Ministrów wskazała, że uznaje przedmiotowy projekt za pilny w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Potrzebę zastosowania szczególnego trybu legislacji uzasadniono koniecznością zapewnienia ochrony ważnego interesu publicznego – zmniejszenia zadłużenia państwa oraz faktem, że planowany termin wejścia w życie przedmiotowych rozwiązań określono na 1 lutego 2012 r.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w komisjach w dniu 20 grudnia 2011 r., a drugie i trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 grudnia 2011 r. W tym też dniu ustawa została uchwalona w kształcie proponowanym przez Radę Ministrów oraz była przedmiotem obrad Senatu, który nie wniósł do niej żadnych poprawek. Po podpisaniu przez Prezydenta, co nastąpiło w dniu 27 grudnia 2011 r., ustawa nowelizująca została opublikowana w dniu 30 grudnia 2011 r., w Dzienniku Ustaw Nr 291, jako pozycja 1706.

4.1. Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, istnieje możliwość nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, w wyniku czego projekt taki jest traktowany priorytetowo w porównaniu z innymi projektami, a cały tryb ustawodawczy ulega znacznemu przyspieszeniu.

Pilny tryb ustawodawczy jest instytucją konstytucyjną i ma charakter szczególny w stosunku do postępowania legislacyjnego toczącego się na zasadach ogólnych. Niektóre odrębności tej procedury wynikają wprost z Konstytucji, inne określone są w regulaminie Sejmu i Senatu. Najistotniejsze odmienności, w stosunku do ogólnych zasad przebiegu procesu legislacyjnego, wyrażają się w następujących elementach:

- 1) postępowanie ustawodawcze w trybie pilnym może toczyć się tylko z inicjatywy Rady Ministrów;

- 2) nie może być uznany za pilny projekt dotyczący ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów;
- 3) prace w Sejmie prowadzone są według specjalnych zasad, określonych w art. 71 – 80 Regulaminu Sejmu, a w Senacie na zasadach wskazanych w art. 71 Regulaminu Senatu;
- 4) Senat ma tylko 14 dni na rozpatrzenie ustawy;
- 5) Prezydent ma tylko 7 dni na podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia albo odmowę jej podpisania bądź wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją.

Ograniczony jest też materialny zakres ewentualnych poprawek poselskich, wnoszonych do projektu, które nie mogą wprowadzać do niego zupełnie nowych treści merytorycznych (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, uwagi do art. 123, str. 11-13, oraz *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, [www.trybunal.gov.pl/index2.htm](http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm), str. 161, tekst na 15 marca 2012 r.).

Zauważyć należy przy tym, że Konstytucja z 1997 r. nie przyjęła, występującego w art. 16 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: Mała Konstytucja), rozwiązania pozwalającego na nadanie projektowi klauzuli pilności tylko w „uzasadnionych wypadkach”. Prowadzi to do poglądu, że obecna Konstytucja pozostawia tę kwestię swobodnemu uznaniu Rady Ministrów.



Stosowanie trybu pilnego jest jednak wyjątkiem od zasady, a wobec tego podstaw jego dopuszczalności nie można interpretować i stosować rozszerzająco. Jak trafnie zauważono w powołanym wyżej opracowaniu Biura Trybunału Konstytucyjnego, *w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa. Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy niż tryb pilny, który w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych* (str. 162).

Najistotniejsze znaczenie mają jednak przedmiotowe ograniczenia możliwości zastosowania trybu pilnego. Nie jest kwestionowany pogląd, że procedowana w tym trybie ustawa, która wkraczałaby w materie wykluczone przez art. 123 ust. 1 Konstytucji, musiałaby zostać przez Trybunał Konstytucyjny uznana za niekonstytucyjną, i to niezależnie od granic ewentualnego zaskarżenia, gdyż oznaczałoby to naruszenie trybu wymaganego przepisami prawa dla wydania aktu – *vide* art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (por. L. Garlicki, *op. cit.*, str. 9).

4. 2. Z uwagi na treść pierwszego z zarzutów, podnoszonych przez Wnioskodawcę, konieczne jest ustalenie konstytucyjnego znaczenia, użytego przez ustrojodawcę w art. 123 ust. 1 Konstytucji, terminu „ustawa podatkowa”. Konstytucja RP nie zawiera definicji tego pojęcia, nie zostało ono też jednoznacznie zdefiniowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W doktrynie dominujące są poglądy, że *sens temu wyrażeniu nadaje dopiero art. 217 [Konstytucji RP – przypis wł.], który skądinąd nie zawiera tego pojęcia. Nie ma go również w katalogu (zamkniętym) źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87), co oznacza, że ustawa podatkowa może być tylko odmianą (wariantem) któregoś ze źródeł tam wymienionych, praktycznie biorąc — samej ustawy* (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, uwagi do art. 217, str. 18-19). Zgodnie z tymi poglądami, pod pojęciem ustawy podatkowej, występującym w art. 123 ust. 1 Konstytucji, należy więc rozumieć nie tylko ustawę dotyczącą podatków *sensu stricto*, lecz również ustawę regulującą inne daniny publiczne. Według tych poglądów, odniesienie tego terminu do całości materii określonej w art. 217 Konstytucji powinno skłaniać do użycia w art. 123 ust. 1 Konstytucji raczej określenia „ustawa daninowa”, a nie „ustawa podatkowa”, a istniejąca sytuacja jest jedynie wynikiem przyjęcia innej konwencji terminologicznej (*ibidem*, str. 19; por. również powołane przez Wnioskodawcę poglądy A. Bień-Kacały, C. Kosikowskiego i Z. Ofiarskiego, str. 3 uzasadnienia wniosku).

Przedstawiony wyżej pogląd znajduje wsparcie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, który, marginalnie odnosząc się do tej kwestii, zauważył, że dla konstruowania konstytucyjnego pojęcia „ustawy podatkowej” nie są miarodajne postanowienia ustaw zwykłych, w tym zwłaszcza ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, która w art. 3 pkt 1 formułuje następującą definicję:

*Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:*

*1) ustawach podatkowych - rozumie się przez to ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów*

podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich; (...).

Według Trybunału, pojęciu „ustawy podatkowej”, użytemu w art. 123 ust. 1 konstytucji, *trzeba oczywiście przydać szerszy zakres* (wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 156, s. 803).

Odmienne poglądy wyraził B. Banaszak, który – dostrzegając istniejące w tym zakresie wątpliwości – opowiedział się za ścisłym rozumieniem przedmiotowego pojęcia. Powołując się na zasadę racjonalności ustrojodawcy uznał on bowiem, że gdyby zamiarem regulacji konstytucyjnej było rozszerzenie zakresu wyjątków na inne niż podatki daniny publiczne, to użyłby sformułowania podobnego jak w art. 217 Konstytucji (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, str. 629-630).

Należy przy tym zaznaczyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształcił się pogląd o identyczności zasad rządzących ustawową regulacją podatków i tych elementów innych danin publicznych, które mają podstawowe znaczenie dla tych świadczeń, w tym określania wysokości ich stawek (zob. wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 91, oraz W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 22).

Ponadto, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, *wzorce kontroli konstytucyjnej są zespołami zasad i wynikających z nich konsekwencji, nie tylko wyrażonych wprost w treści przepisów, ale także będących dorobkiem interpretacyjnym Konstytucji (acquis constitutionnel). Ocena zgodności z danym wzorcem opiera się więc nie tylko na dosłownym brzmieniu powołanego przepisu, ale bierze również pod uwagę ów dorobek doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego, musi bowiem uwzględnić pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów* (OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 83).

W świetle przedstawionych wyżej poglądów doktryny i wyroków Trybunału Konstytucyjnego zasadne wydają się więc przyjęcie, że pojęcie

„ustawa podatkowa” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji obejmuje również ustawę zmieniającą istotne elementy innej niż podatek daniny publicznej.

4. 4. Istota składki ubezpieczeniowej nie została do końca wyjaśniona w doktrynie, a dyskusje na temat charakteru tego świadczenia toczą się na płaszczyźnie prawnej, ekonomicznej i finansowej. Sytuację komplikuje przy tym fakt, że funkcje i cechy składek ulegają istotnemu zróżnicowaniu w zależności od rodzaju finansowanego ryzyka, a przy tym, nawet w wypadku finansowania tego samego rodzaju ubezpieczenia, charakter tego obciążenia może zmieniać się w zależności od podmiotu je ponoszącego (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne, Tom I, Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 47-48).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że utożsamianie składki z podatkiem możliwe jest na płaszczyźnie ekonomicznej (por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie społeczne i ich charakter prawny*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XVI, 2007, s. 351).

Z kolei, w aspekcie prawnym, dominujący wydaje się pogląd przyjmujący odmiennność tych dwóch rodzajów obciążeń publicznych. Poglądy utożsamiające te świadczenia pojawiały się przede wszystkim w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych, determinujących rozwiązania prawne istotnie odbiegające od obecnie obowiązujących unormowań (*vide* – podglądy M. Weralskiego i J. Harasimowicza, na które powołuje się J. Wantoch-Rekowski, *ibidem*, s. 350). Zagadnienia te były przedmiotem rozważań we wspomnianym już (i powoływanym też przez Wnioskodawcę) opracowaniu J. Wantocha-Rekowskiego. Autor ten, po analizie stanowisk pojawiających się w doktrynie oraz obowiązującego ustawodawstwa, dochodzi do wniosku, że *nie można de lege lata utożsamiać pojęć podatku i składek na ubezpieczenia społeczne. To dwie różne instytucje prawne. Główne różnice sprowadzają się do tego, że podatek uiszczany jest na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, składki natomiast przeznaczone są na rzecz instytucji*

*ubezpieczenia społecznego. Ponadto opłacanie podatku nie daje prawa do żadnych świadczeń, jest nieodpłatne. Opłacone składki zaś rodzą uprawnienia, są elementem tytułu prawnego do określonego świadczenia z ubezpieczenia społecznego - w tym sensie składki charakteryzują się odpłatnością. Podatek ma ogólny charakter - przeznaczony jest na finansowanie ogółu zadań państwa lub samorządu. Składki mają zaś charakter celowy - przeznaczone są na finansowanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (ibidem, str. 357– 358).*

Stanowisko to jest w pełni adekwatne do składek na ubezpieczenie emerytalne, jednakże w powołanej pracy wskazuje się na specyficzne cechy składek na niektóre rodzaje ubezpieczeń społecznych, w tym składki na ubezpieczenie rentowe. Zdaniem Autora, *[n]ie można (...) mówić o odpłatności w zakresie składek na inne niż emerytalne rodzaje ubezpieczeń. Składki na ubezpieczenia: rentowe, chorobowe i wypadkowe zbliżone są w swej istocie do podatku celowego. Służą one finansowaniu konkretnych, ściśle określonych rodzajów świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych (ibidem, str. 358).* Warto zauważyć, że J. Wantoch-Rekowski przyjmuje w tych sytuacjach nieodpłatny charakter składki zarówno w części uiszczanej przez pracodawcę (co wydaje się oczywiste), jak i w części obciążającej pracownika – co, z kolei, już takie oczywiste nie jest (*vide – ibidem, str. 357*).

Reasumując stwierdzić należy, że w poglądach doktryny, w tym zwłaszcza formułowanych w ostatnich latach, nie utożsamia się składki na ubezpieczenie społeczne z podatkiem. Przedstawione wyżej okoliczności świadczą więc o tym, że przedstawione przez Wnioskodawcę stanowisko, przyjmujące identyczność charakteru prawnego podatku i składki na ubezpieczenie rentowe, nie znajduje dostatecznego oparcia doktrynalnego.

4. 6. Na poziomie doktrynalnym, konstytucyjnym i ustawowym nie wydaje się jednak budzić kontrowersji pogląd, że składki na ubezpieczenie

społeczne w ogólności, w tym składki na ubezpieczenie rentowe, są rodzajem daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP.

Konstytucja z 1997 r. nie zawiera co prawda definicji daniny publicznej, jednakże Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że *w świetle doktryny 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. Daniny publiczne należą do szerszej kategorii „świadczeń publicznych”, w ramach której wyróżnia je to, że są stałym elementem ustrojowym państwa, bez którego państwo nie może funkcjonować. (...) Daniny publiczne to świadczenia stanowiące dochody publiczne. Jednak nie wszystkie dochody publiczne mają charakter daninowy, ale tylko te, które wnosi się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym, nie zaś wynikającego z umowy, orzeczenia sądu lub jednostronnego oświadczenia woli obciążonego (...). Dla uznania, że określone świadczenie jest daniną publiczną, nie wystarcza zatem samo ustalenie, że stanowi ono dochód publiczny. Istotna jest tu bowiem cecha przymusowości danin publicznych, która wynika wprost z literalnego brzmienia art. 217 Konstytucji, mówiącego o świadczeniach „nakładanych” przez uprawniony do tego organ publicznoprawny (wyrok z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU Nr 6/A/2011, poz. 59 i powołana w nim literatura, a także wyrok z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 22).*

Składka na ubezpieczenie rentowe spełnia te wszystkie warunki, a dodatkowo cechuje się jeszcze nieodpłatnością, co wydaje się rozwiewać wszelkie wątpliwości co do prawnokonstytucyjnego charakteru tego świadczenia (por. powołane wyżej rozważania J. Wantocha-Rekowskiego).

Pogląd o daninowym charakterze składek reprezentowany jest w doktrynie – oprócz wskazanych przez Wnioskodawcę T. Dębowskiej-Romanowskiej i J. Wantocha-Rekowskiego – również m. in. przez J. Glumińską-Pawlic [w:] *System prawa finansowego*, T. III, red. Leonard Etel, s. 867-868).

Takie stanowisko zajął też Trybunał Konstytucyjny, między innymi w powołanym przez Wnioskodawcę wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (OTK ZU Nr 1/2001, poz. 4). Z kolei, w wyroku z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, Trybunał wypowiedział się ogólnie o charakterze prawnym składek na ubezpieczenia społeczne, stwierdzając: *[s]kładki stanowiące jedno z podstawowych źródeł tworzenia środków publicznych na realizację ich ustawowo określonych celów mają charakter opłaty publicznej jako jednej z katalogu unormowanych w art. 217 Konstytucji danin publicznych, a do składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego oraz stosowanych w nich ulg i zwolnień odnoszą się również wymogi i ograniczenia wynikające z art. 84 i art. 217 Konstytucji* (OTK ZU Nr 8/A/2010, poz. 80).

Na poziomie ustawodawcy zwykłego, w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) wskazano, że składki (a ponadto podatki, 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) są jednym z rodzajów danin publicznych, składających się na dochody publiczne, będące z kolei częścią środków publicznych.

4.7. Przedstawione wyżej poglądy w pełni uprawniają więc do zajęcia stanowiska, że składka na ubezpieczenie rentowe jest daniną publiczną, a ustawa zmieniająca istotne elementy tej daniny publicznej mieści się w pojęciu „ustawy

podatkowej”, którym ustrojodawca posłużył się w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. W tej sytuacji nadanie przez Radę Ministrów projektowi ustawy klauzuli pilności i procedowanie nad tym projektem w trybie szczególnym narusza wzorzec konstytucyjny, zawarty we wskazanym wyżej przepisie ustawy zasadniczej.

Daje to podstawę do przedstawienia stanowiska, że ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Należy podnieść, że gdyby nie doszło do przedstawionego wyżej naruszenia zasad procedury ustawodawczej, to nie byłoby podstaw do negowania zgodności ustawy nowelizującej ze wskazanymi przez Wnioskodawcę zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP.

5.1. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (*vide* – wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 81).

Bezpieczeństwo prawne jednostki, związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych i stanowi – zdaniem Trybunału – warunek



konieczny wolności obywatela w państwie. Przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje. W ocenie Trybunału, bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej (*vide – ibidem*).

Rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdzał m. in., iż *pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa* (orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I., poz. 6).

Trybunał wskazywał także na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywatela, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, stwierdzając, że (...) *zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny* (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 10). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie

dotychczasowych przepisów. Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (*vide* – wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 29).

Jednakże, z drugiej strony, należy zauważyć, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga rozważenia szeregu kwestii. W pierwszej kolejności należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Należy zauważyć, że – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – *[z]asada zaufania obywateli do państwa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego nie mają charakteru bezwzględnych. Konstytucja dopuszcza odstępnie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniego vacatio legis, odstępnie od nakazu ochrony praw nabytych czy nawet zasady lex retro non agit. Odstępstwa takie są konstytucyjnie możliwe, jeżeli przemawia za tym konieczność ochrony innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez odstępnie od nakazów wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i bezpieczeństwa prawnego (...). Dopuszczalność odstępstw od tych zasad zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma*

*chronić* (wyrok z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU Nr 1/A/2010, poz. 5).

Z kolei, w wyroku z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, Trybunał Konstytucyjny analizował znaczenie nakazu ochrony interesów w toku. Trybunał zwrócił wówczas uwagę, że nakaz ten nie ma charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak bardziej kategorię charakteru, jeżeli spełnione zostały trzy warunki:

1) ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że ustalone reguły nie zostaną zmienione,

2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie, a jednocześnie

3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (*vide* – OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64).

Stopień przestrzegania przez ustawodawcę wskazanych wyżej zasad, powołanych przez Wnioskodawcę jako wzorce kontroli konstytucyjności w przedmiotowej sprawie, może więc ulec ograniczeniu. Jako jedna z wartości konstytucyjnych, mogących wpływać na ocenę rozwiązań ograniczających ich stosowanie, została wskazana przez Trybunał Konstytucyjny zasada równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych jako dobra wspólnego. Zdaniem Trybunału, wynika to tak z całokształtu rozwiązań Konstytucyjnych, przewidzianych w rozdziale X Konstytucji (a zwłaszcza z art. 216 i art. 220), jak i z art. 1 Konstytucji, przez odwołanie się do dobra wspólnego obywateli, związanego z prawidłowym funkcjonowaniem finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że ochrona stanu finansów publicznych nie ma charakteru absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych, ale może wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych, w tym dotyczących odpowiedniego okresu *vacatio legis* (por. wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6, oraz J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie*

*Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2004, str. 193-194, 983-984). Podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00, stwierdzając przy tym, że *stosowane przez państwo środki mające na celu ochronę równowagi finansów publicznych muszą być zgodne z regułami określonymi przez konstytucję* (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 294).

5.2. Odnosząc przedstawione wyżej poglądy do realiów przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że Wnioskodawca nie kwestionuje podanych w uzasadnieniu projektu rządowego danych, dotyczących sytuacji finansowej funduszu rentowego, i nie neguje potrzeby podjęcia działań w celu zmniejszenia deficytu. Podniesione przez niego zarzuty koncentrują się głównie na trybie i terminie dokonania zmian, a ponadto – co nie ma istotnego znaczenia konstytucyjnego – nie zgadza się on z poglądem Rady Ministrów, dotyczącym źródła deficytu.

Wydaje się, że nie ma podstaw do zanegowania tezy, iż podwyższenie składki na ubezpieczenie rentowe będzie miało znaczny, korzystny wpływ na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a pośrednio – na sytuację całości finansów publicznych (por. powołane już uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 84).

Wnioskodawca dopatruje się naruszenia zasad konstytucyjnych we wprowadzeniu modyfikacji bez zachowania odpowiedniej – jego zdaniem – *vacatio legis* oraz fakcie wprowadzenia jej w trakcie danego roku, gdyż, w jego ocenie, modyfikacja dotyczy podatku (daniny) rozliczanej w cyklu rocznym. Z argumentacji należy przy tym wnosić, iż istotą zarzutu Wnioskodawcy nie jest, w rzeczy samej, długość okresu *vacatio legis* poprzedzającego podwyższenie stawki składki ubezpieczenia rentowego, lecz twierdzenie, że ustawa, wprowadzająca te zmiany na dany rok, winna zostać uchwalona i ogłoszona na co najmniej jeden miesiąc przed końcem poprzedniego roku

kalendarzowego. Wnioskodawca (dość wybiórczo) powołuje się tu na elementy stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego między innymi w powołanych już wyrokach: z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, oraz z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01.

Poglądy Wnioskodawcy można by w dużej części uznać za słuszne jedynie wtedy, gdyby zgodzić się z tezą, że składka na ubezpieczenie społeczne jest rzeczywiście daniną publiczną rozliczaną w cyklu rocznym.

Istota rocznego rozliczenia polega na tym, że w danym roku podatkowym (z zasady pokrywającym się z rokiem kalendarzowym) płatnik zobowiązany jest do odprowadzania zaliczek. Ostateczna wysokość należnego podatku nie jest więc znana w trakcie danego roku podatkowego, a rozliczenie następuje dopiero w następnym roku kalendarzowym.

Zupełnie inne są jednak zasady odprowadzania i rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne (w tym rentowe). Płatnik składek zobowiązany jest po prostu do odprowadzania stałej, ustalonej procentowo, części wynagrodzenia, do osiągnięcia określonej na dany rok maksymalnej kwoty składki. W wypadku składki nie dochodzi więc do rozliczenia jej ostatecznej wysokości po zakończeniu roku kalendarzowego, a zobowiązanie daninowe zostaje wykonane każdorazowo z chwilą odprowadzenia składki należnej – aż do ostatniego wynagrodzenia wypłaconego w danym roku lub do osiągnięcia górnej granicy wynagrodzenia obciążonego składką w danym roku.

W rozumieniu Trybunału, pojęcie „podatku płaconego w skali rocznej” oznacza, że podatek taki wymierza się od sumy dochodów uzyskanych w ciągu roku podatkowego bez względu na to, w jakiej dacie tego roku dochody wpłynęły do podatnika oraz że rozliczenie takiego podatku może nastąpić dopiero w następnym roku kalendarzowym (orzeczenie z dnia 29 marca 1994 r., sygn. K. 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 6).

Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala na opowiedzenie się za tezą, że obowiązek ogłoszenia zmian regulacji prawnych co najmniej na miesiąc

przed końcem poprzedniego roku podatkowego został ukształtowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako odnoszący się jedynie do podatku dochodowego od osób fizycznych. W szeregu orzeczeń, wskazując na ogólny zakaz wprowadzania zmian w ustawodawstwie podatkowym w trakcie roku podatkowego, Trybunał sformułował jednocześnie podwyższone wymagania jedynie do tego rodzaju podatku i nie ma podstaw do rozszerzania tego obowiązku na ustawy dotyczące innych podatków, a tym bardziej innych danin publicznych (por. m. in.: orzeczenie z dnia 28 grudnia 1995 r., sygn. K. 28/95, OTK w 1995 r., cz. II., poz. 40, i powołany wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K. 47/01). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione w powołanych przez Wnioskodawcę wyrokach z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, oraz z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01, dotyczyło również podatku dochodowego od osób fizycznych.

Nie ma więc podstaw do uznania niekonstytucyjności ustawy nowelizującej z powodu jej uchwalenia i ogłoszenia w terminie późniejszym niż jeden miesiąc przed końcem roku kalendarzowego poprzedzającego rok, którego nowelizacja dotyczy.

5.3. Według Wnioskodawcy, ustawa nowelizująca narusza też zakaz wprowadzania zmian wchodzących w życie w czasie trwania roku podatkowego. Zasada ta została wywiedziona przez Trybunał Konstytucyjny, jeszcze przez uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 1 Małej Konstytucji (*vide* – powołane orzeczenie z dnia 29 marca 1994 r., sygn. K. 13/93), i podtrzymana po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Należy jednak zauważyć, że w powołanym już wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01, Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że zakaz zmian w prawie podatkowym dokonywanych w czasie trwania roku podatkowego nie ma charakteru absolutnego, choć w każdym wypadku odstępianie od niego powinno być poprzedzone wyważeniem

relewantnych wartości konstytucyjnych. Trybunał wypowiedział się wówczas w następujący sposób: *[g]dy 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 (...)* Nie są to wprowadzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstąpienie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne.

W literaturze pojawiła się teza, że relatywizacja zakazu wprowadzania zmian podatkowych w trakcie roku znajduje dodatkowe oparcie również w stanowisku Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która zrezygnowała z wprowadzenia do konstytucji pewnych terminów ustanawiania podatków. Uznała bowiem, że jest to niemożliwe ze względu na cło, podatek od wartości dodanej (VAT), akcyzę czy podatki obrotowe (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 25, który powołał się na *Biuletyn KKZN* nr XXXI, s. 67-68).

Jeżeli – za Wnioskodawcą – przyjąć (*vide* str. 18 uzasadnienia wniosku), że zakaz modyfikowania obciążeń w czasie trwania roku podatkowego dotyczy jedynie podatków (danin) rozliczanych w cyklu rocznym, to ten zarzut byłby bezpodstawny, gdyż – jak to wyżej wykazano – składki na ubezpieczenie rentowe nie można utożsamiać z kategorią „podatku płaconego w skali rocznej”. Zarzut ten wydaje się bezpodstawny również w przypadku przyjęcia szerszego rozumienia zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego, tzn. takiego, że dotyczy on także innych podatków (szerzej – danin). Jak wyżej wskazano, zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego i w uzasadnionych wypadkach ustawodawca może od niego odstąpić, pod warunkiem istnienia ważkich, przemawiających za tym argumentów oraz zachowania innych wymogów konstytucyjnych. Taką tezę – jak się wydaje – można wyprowadzić z zestawienia cytowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K. 13/01, oraz z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00.

5.4. Z terminem uchwalenia i ogłoszenia ustawy Wnioskodawca łączy też zarzut naruszenia zasady ochrony interesów w toku, kładąc w tym zakresie nacisk na element zaskoczenia pracodawców, negatywnie wpływający na warunki prowadzenia działalności gospodarczej – zwłaszcza w sferze planowania i racjonalizacji zatrudnienia. Wobec znacznej zbieżności argumentacji, podniesionej w uzasadnieniu wniosku w kwestii naruszenia zakazu wprowadzania zmian wchodzących w życie w czasie trwania roku podatkowego, z tezami, dotyczącymi naruszenia zasady ochrony interesów w toku, zasadne wydaje się łączne przedstawienie części okoliczności, wskazujących na nietrafność podniesionych zarzutów.

Można zastanawiać się, dlaczego Rada Ministrów wybrała taki, a nie inny moment na podjęcie działań w celu zmniejszenia deficytu w funduszu rentowym, ale dla oceny konstytucyjności przyjętych rozwiązań, we wskazanych wyżej kontekstach, najistotniejsze jest to, czy w chwili podjęcia tych działań rzeczywiście istniała realna konieczność uzdrowienia sytuacji w przedmiotowym dziale finansów publicznych.

W świetle okoliczności, wskazanych w uzasadnieniu projektu rządowego, niewątpliwie jest, że powiększający się deficyt funduszu rentowego stanowi dość poważny problem, mogący negatywnie oddziaływać na równowagę budżetu państwa w 2012 r. i następnych latach. Wynika to z faktu gwarantowania przez państwo wypłat z tego funduszu, co z kolei powoduje konieczność uzupełniania niedoboru środkami budżetowymi.

Moment podjęcia i tryb prac legislacyjnych został zdeterminowany przez termin wpływu i formę projektu Rady Ministrów, wskutek czego ustawodawca, podejmując te prace, postawiony został przed koniecznością pogodzenia konkurujących ze sobą: zasady równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych jako dobra wspólnego – z jednej strony, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – z drugiej. Opowiadając się za koniecznością realizacji działań sanujących finanse publiczne, zachował



jednak dość wysoki poziom ochrony płatników składek. Po pierwsze, ustawa nowelizująca została uchwalona i ogłoszona w 2011 r., a więc przed rozpoczęciem kolejnego roku podatkowego (czy gospodarczego). Po drugie, przewidziano dla niej stosunkowo długi, bo ponadmiesięczny okres *vacatio legis*, co czyni zadość wymaganiom formalnym (por. art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172), a jednocześnie dało możliwość podjęcia działań przystosowawczych przez podmioty zobowiązane do odprowadzania wyższych składek. Po trzecie, stopień zwiększenia wymiaru składki nie jest znaczny i oznacza on (dla pracodawców) powrót do stanu z pierwszej połowy 2007 r.

5.5. Aby w pełni odnieść się do zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony interesów w toku, należy ponadto rozważyć, czy zostały spełnione trzy warunki, wskazane w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, powodujące, że zasada ta ma bardziej kategoryczny charakter. Oceniając te kwestie należy zauważyć, że ustawodawca nigdy nie gwarantował niezmienności wysokości składki na ubezpieczenie rentowe, a w ostatnich latach, wobec dość powszechnie znanej sytuacji finansowej FUS, podnoszone były postulaty podniesienia wysokości tej składki (por. np. artykuł z dnia 9 marca 2009 r., *ZUS: Podwyżka składki rentowej poprawiłaby sytuację FUS*, [www.gospodarka.gazeta.pl/pieniadze](http://www.gospodarka.gazeta.pl/pieniadze)). Pracodawcy mogli więc zasadnie przewidywać ewentualność zwiększenia swoich obciążeń, a jednoznacznie wskazał na to Prezes Rady Ministrów w swoim *exposé*, wygłoszonym w Sejmie w dniu 18 listopada 2011 r. (*Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2011 r. Trzeci dzień obrad*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 60-61, tekst na 15 marca 2012 r.). W tej sytuacji trudno przyjąć, by pracodawcy rzeczywiście mogli pozostawać w nieświadomości istniejącego ryzyka szybkiego

wprowadzenia zmian w wysokości składki na ubezpieczenie rentowe, a przynajmniej uznać takie przeświadczenie za usprawiedliwione.

Prowadzenie działalności gospodarczej to proces rozłożony w czasie, lecz trudno zakładać, by między 22 grudnia 2011 r., gdy w Monitorze Polskim ogłoszono powołane wcześniej obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2011 r., a 30 grudnia 2011 r., gdy opublikowano ustawę nowelizującą, nastąpiły istotne zmiany w stopniu zaawansowania realizowanych przedsięwzięć gospodarczych. Ponadto, jak już wskazano, skutki zmian zostały dodatkowo złagodzone przez ustanowienie ponadmiesięcznej *vacatio legis*.

Wymienione wyżej okoliczności wskazują więc na to, że istniały uzasadnione argumenty, przemawiające za wprowadzeniem zmian w wysokości składki na ubezpieczenie rentowe w trakcie roku, a jednocześnie powodujące, że rozwiązanie to nie naruszałoby zasad przyjętych dla legislacji podatkowej.

5.6. Reasumując uznać należy, że przedstawione wyżej argumenty przemawiają za tym, że, dokonując przedmiotowej nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawodawca zachował równowagę między konkurującymi zasadami konstytucyjnymi, co powoduje, że ustawa nowelizująca – w wypadku uchwalenia jej w normalnym trybie – nie mogłaby być uznana za niezgodną ze wskazanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli, wyprowadzonymi z art. 2 Konstytucji RP.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
**Robert Hernand**  
Zastępca Prokuratora Generalnego