



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.

Sygn. akt P 71/15

BAS-WPTK-693/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpi. dnie	11. 03. 2016
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Białymstoku V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 12 marca 2015 r. (sygn. akt P 71/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Sąd Okręgowy w Białymstoku V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne z 12 marca 2015 r. Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem: [...] jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

Sejm wnosi o umorzenie postępowania (por. *petitum* i pkt V stanowiska), a zatem w niniejszej sprawie występuje przypadek wymieniony w art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. W konsekwencji w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Stan faktyczny

Pytanie prawne zostało postawione w następującym stanie faktycznym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS albo organ rentowy) wydał decyzje, w których ustalił pracownikom Urzędu Gminy w W (dalej: odwołujący) podstawy wymiaru składek obejmujące kwoty wypłacone z okazji Świąt Bożego Narodzenia oraz Świąt Wielkanocnych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w latach 2008–2013. Odwołanie do sądu pytającego wniósł Urząd Gminy w W, będący pracodawcą osób zainteresowanych. Sąd pytający rozstrzyga w tej sprawie jako sąd I instancji (art. 477⁸ § 1 w związku z art. 476 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101

ze zm.; dalej: k.p.c.). Organ rentowy uznał, że przyznanie pracownikom Urzędu Gminy w W świadczeń pieniężnych w równej wysokości, bez uwzględniania kryterium socjalnego („sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu”), stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 111 ze zm.; dalej: u.z.f.ś.s.). Tym samym – w ocenie ZUS – świadczenia takie nie korzystają ze zwolnienia opisanego w § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2236 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r.). Zgodnie bowiem z przedstawioną w postępowaniu przez organ rentowy stałą linią orzeczniczą, „zwolnione od konieczności opłacania składek na ubezpieczenia są tylko takie wypłaty z zakładowego funduszu socjalnego, których dokonano z zastosowaniem kryterium socjalnego, tj. z uwzględnieniem sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszy” (pytanie prawne, s. 3). Natomiast jeśli wszyscy pracownicy otrzymali kwoty pieniężne o jednakowej wartości, to należy je ocenić jako świadczenia dodatkowe pracodawcy, które nie mają charakteru socjalnego i są przychodem pracownika. Taki przychód stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Organ rentowy w postępowaniu sądowym stoi więc na stanowisku, że przedmiotowe świadczenie nie miało związku z sytuacją życiową, rodzinną i materialną, a zatem „nie wiązało się z zastosowaniem przez płatnika kryterium socjalnego z art. 8 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych” (pytanie prawne, s. 4).

III. Przedmiot kontroli

Sąd pytający podał w wątpliwość konstytucyjność § 2 pkt 19 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. o brzmieniu: „Podstawy wymiaru składek nie stanowią następujące przychody: [...] świadczenia finansowane ze środków przeznaczonych na cele socjalne w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych”. Ponadto jako przedmiot kontroli wskazana została u.z.f.ś.s. „w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 147 poz. 686), to jest wyłączająca w art. 3 ust. 6 tylko świadczenia urlopowe z podstawy wymiaru

składek, bez jednoczesnego takiego samego wyłączenia z podstawy wymiaru składek przychodów w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych”. Wskazany przez sąd pytający art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. stanowi: „Świadczenie urlopowe, o którym mowa w ust. 4, nie podlega składce na ubezpieczenie społeczne pracowników”. Świadczenie urlopowe jest wypłacane pracownikom przez pracodawcę, który nie utworzył zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (dalej: z.f.ś.s.; art. 3 ust. 3-5 u.z.f.ś.s.).

Zgodnie z art. 56 pkt 4 w związku z art. 58 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Sejm jest obowiązany do składania Trybunałowi Konstytucyjnemu wszelkich wyjaśnień dotyczących sprawy oraz do zgłaszania dowodów potrzebnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Sejm występuje jako uczestnik postępowania – organ, który wydał akt objęty kontrolą konstytucyjności. Ze względu na rolę ustrojową Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem jego wyjaśnienia dotyczyć mogą jedynie kontrolowanej u.z.f.ś.s.

IV. Zarzuty sądu pytającego

Sąd pytający stoi na stanowisku, że § 2 pkt 19 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. narusza standard konstytucyjny. Jednakże nawet potwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny tezy sądu pytającego, że ww. przepis jest niekonstytucyjny, nie umożliwia rozstrzygnięcia w zawisłej przed sądem pytającym sprawy, gdyż powstaje wówczas problem konstytucyjności u.z.f.ś.s., „a konkretnie zgodność[ci] – z [...] zasadą równości [art. 32 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] – zróżnicowania polegającego na ustawowym wyłączeniu z podstawy wymiaru składek świadczenia urlopowego, o czym mowa w art. 3 ust. 6 ustawy o zfs [..] przy jednoczesnym niewyłączeniu przez przepis ustawy świadczeń z zakładowego funduszu socjalnego, nawet do poziomu tzw. «odpisu podstawowego»” (pytanie prawne, s. 14). „Jak wydaje się Sądowi w składzie rozpoznającym sprawę, intencją zapisu zawartego w ust. 6 art. 3 ustawy było wyłączenie z podstawy wymiaru składek świadczenia urlopowego, jako alternatywnego świadczenia przyznawanego przez takich pracodawców, którzy nie byli zobowiązani do tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, na takich samych zasadach jak świadczenia z funduszu” (*ibidem*). Za równym traktowaniem świadczeń urlopowych oraz świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych przemawia: a) przebieg

prac legislacyjnych; b) wprowadzenie jednocześnie i jednolicie zmian w ustawach podatkowych, równo traktujących odpis na fundusz i wypłacone świadczenie urlopowe jako koszt pracodawcy; c) identyczne znaczenie ekonomiczne obydwu rodzajów świadczeń – z funduszu i świadczenia urlopowego – zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Jednakże, jak podkreśla sąd pytający, nie można nie zauważyć również odmienności między świadczeniami z z.f.ś.s. i świadczeniami urlopowymi. Te ostatnie posiadają wyłącznie pieniężną formę, są wypłacane jedynie pracownikom, w sztywno określonej, równej wysokości. Natomiast świadczenia z z.f.ś.s. mogą mieć postać niepieniężną, zostać wypłacone w kwocie wyższej niż świadczenia urlopowe oraz w oparciu o kryterium socjalne, które prowadzi do ich zróżnicowania, przysługiwać szerszej grupie beneficjentów (nie tylko pracownikom). „[P]rzedstawione argumenty przemawiające za równym traktowaniem świadczenia urlopowego i świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu (poprzez wyłączenie z oskładkowania), zgodnie z art. 32 Konstytucji, wydaje się przeważać nad argumentami przemawiającymi za przyjęciem odmiennego traktowania obydwu rodzajów świadczeń i to zarówno z perspektywy pracodawców, jak i zatrudnionych u nich pracowników” (pytanie prawne, s. 16).

Sąd pytający podkreślił, że: „Wydaje się, że brak takiego ustawowego wyłączenia jest wynikiem błędnego pominięcia przez ustawodawcę świadczeń z funduszu świadczeń socjalnych z oskładkowania w nowelizacji z 1996 r. opartego na błędnym założeniu, że świadczenia z funduszu są nieoskładkowane” (*ibidem*).

V. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjności prawa sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na skutek wniesienia pytania prawnego ma szczególny charakter. Pytanie prawne może zostać skutecznie przedstawione sądowi konstytucyjnemu, gdy spełnione są trzy przesłanki: podmiotowa (pytanie zadaje sąd w rozumieniu konstytucyjnym), przedmiotowa (kontrola może zostać poddany wyłącznie akt normatywny) oraz funkcjonalna (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem [wymóg relewantności]; zamiast wielu zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt P 12/12). Przyznane sądom w art. 193 Konstytucji prawo inicjowania oceny konstytucyjnej nie służy wszczęciu abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych, lecz

stanowi instrument gwarantujący prawidłowemu rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy. Ta tzw. kontrola konkretna jest związana z rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który ma konstytucyjne wątpliwości w odniesieniu do normy, którą zamierza zastosować, wydając orzeczenie. Przedmiotem pytania prawnego powinno być zatem tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający kwestionowany przepis za zgodny z unormowaniem wyższego rzędu bądź też stwierdzający jego niezgodność, skutkującą uchynieniem wadliwego przepisu. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, oprócz skutków oddziałujących w płaszczyźnie generalnej (*erga omnes*), ma więc umożliwić jednocześnie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne, a sąd przedstawiający pytanie prawne nie może rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi. A zatem, *a contrario*, jeśli odpowiedź na postawione pytanie prawne nie wpływa na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, sąd konstytucyjny nie może jej udzielić (zob. np. postanowienia TK z: 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt P 32/02; 3 marca 2009 r., sygn. akt P 63/08; 8 października 2014 r., sygn. akt P 20/13; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

W analizowanej sprawie dwa pierwsze warunki (przesłanka podmiotowa i przedmiotowa) dopuszczalności pytania prawnego zostały spełnione. Natomiast Sejm podaje w wątpliwość ziszczenie się w niniejszym postępowaniu przesłanki funkcjonalnej.

2. Sąd pytający formalnie kwestionuje konstytucyjność całej u.z.f.ś.s., we wskazanym w *petitum* pytania prawnego zakresie. Kontrola ma charakter

następczy. Na wstępie należy wskazać, że stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy w trybie kontroli następczej może nastąpić jedynie w szczególnych okolicznościach: jeżeli w procesie ustawodawczym wystąpiły przesadzające o niekonstytucyjności wady proceduralne lub kompetencyjne (przesłanki formalne) albo gdy ustawa ustanawia instytucje prawne, których funkcjonowanie powoduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, kiedy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza Konstytucję. W tym drugim przypadku następuje stwierdzenie naruszenia ustawy zasadniczej o charakterze materialnym (niezgodność treściowa; zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03). Należy zaznaczyć, że dopuszczalność derogacji całej ustawy ze względu na naruszenia Konstytucji o charakterze materialnym jest kwestionowana w literaturze prawa konstytucyjnego (zob. omówiony stan orzecznictwa i doktryny prawa – P. Radzewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 161 i n.*).

Sąd pytający nie przedstawił argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością całej ustawy ani w aspekcie formalnym, ani materialnym, a jego wywód koncentruje się wokół naruszenia przez art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. zasady równości wobec prawa poprzez pominięcie treści normatywnej pozwalającej wyłączyć z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przychodów w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z z.f.ś.s. Wobec powyższego Sejm przyjmuje, że intencją sądu pytającego było badanie zgodności z ustawą zasadniczą art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s., a konkretniej braku części regulacji wynikającej z tego przepisu. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie podczas rozpatrywania sprawy ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Tym samym należy odnieść się do zarzutu postawionego przez sąd pytający i przedmiotem kontroli uczynić art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s.

3. Z lakonicznie przedstawionego w pytaniu prawnym stanu faktycznego wynika, że świadczenia pieniężne przekazane pracownikom przez odwołującego się zostały wypłacone w równej wysokości. Z tego powodu organ rentowy uznał, że niespełniony został wymóg przyznania świadczenia socjalnego z z.f.ś.s., o którym

mowa w art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. (uzależnienie jego wypłaty od „sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej”), a samych świadczeń nie można kwalifikować jako socjalne, lecz stanowią one inne, obok wynagrodzenia, środki pieniężne otrzymywane od pracodawcy. Nie są zatem wyłączone z podstawy wymiaru składek.

W pierwszoinstancyjnym postępowaniu cywilnym w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych treść kwestionowanej w procesie sądowym decyzji organu rentowego wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sądu (zob. postanowienia SN z: 13 maja 1999 r., sygn. akt II UZ 52/99; 2 marca 2011 r., sygn. akt II UZ 1/11; 10 marca 2011 r., III UZ 1/11; wyrok SA w Lublinie z 25 lutego 2014 r., sygn. akt III AUa 821/13; wyroki SN z: 6 września 2000 r., sygn. akt II UKN 685/99; 2 października 2008 r., sygn. akt I UK 88/08; 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UK 309/09; 1 września 2010 r., sygn. akt III UK 15/10). W świetle powyższych ustaleń, przedmiotem rozpoznania sądu pytającego jest kwestia kwalifikacji świadczeń uzyskanych przez pracowników odwołującego się. Dopiero po ustaleniu ich charakteru możliwe jest rozstrzygnięcie problemu, czy stanowią one podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Jak wspomniano powyżej, kluczowe dla wyłączenia wypłat z z.f.ś.s. z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest ustalenie, czy spełnione zostało kryterium socjalne, o którym mowa w art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu”. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego: „Podstawowa zasada dysponowania środkami funduszu została określona w art. 8 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Zasada ta stanowi, że przyznawanie ulgowych świadczeń i wysokość dopłat z funduszu powinno być uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby korzystającej z funduszu. Nie ma w tym zakresie wyjątków. Nawet regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych nie może zmienić tej zasady. Stąd świadczenia wypłacone przez pracodawcę z pominięciem owej zasady podstawowej nie mogą być ocenione w sensie prawnym jako świadczenia socjalne, a jeżeli tak, to nie mogą korzystać z uprawnień przyznanych tym świadczeniom przez system ubezpieczeń społecznych. Innymi słowy pomoc z funduszu może być dokonywana jedynie wówczas, gdy uzależnia się jej przyznawanie od sytuacji

życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika” (wyrok SN z 16 września 2009 r., sygn. akt I UK 121/09; zob. także A Martusiewicz [w:] *Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Komentarz*, red. A. Martusiewicz, K. Piecyk, *Komentarz do art. 8*, LEX/el. 2011, nr 115920). Celem z.f.ś.s. jest działalność socjalna, która musi uwzględniać sytuację życiową, rodzinną i materialną osoby uprawnionej. Oprócz nakazu wynikającego z art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. taki cel regulacji ustawy wyznacza jej art. 1 ust. 1 o brzmieniu: „Ustawa określa zasady tworzenia przez pracodawców zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zwanego dalej «Funduszem», i zasady gospodarowania środkami tego Funduszu, przeznaczonego na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu” (definicję działalności socjalnej zawiera art. 2 pkt 1 u.z.f.ś.s.: są to „usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych, sprawowanej przez dziennego opiekuna lub nianię, w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, udzielanie pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową”). Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów ubezpieczeń społecznych: „Fundusz Świadczeń Socjalnych jest instytucją prawną, która ma łagodzić różnice w poziomie życia pracowników i ich rodzin. Jest on wyrazem funkcji społecznej zakładu pracy, zaś jego adresatami są zwłaszcza rodziny o najniższych dochodach i im gorsza jest sytuacja osoby uprawnionej, tym wyższe powinno być świadczenie. [...] Treść art. 8 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych uzasadnia przy tym tezę, że pracodawca nie może ustalić tych warunków według wybranych przez siebie kryteriów, z pominięciem naczelnej zasady wyrażonej w tym przepisie, tej mianowicie, że przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu zostało uzależnione wyłącznie od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu. Jest to tzw. kryterium socjalne, którego przyjęcie przez ustawodawcę prowadzi do wniosku, że jest wykluczone przyznawanie ulgowych usług i świadczeń z Funduszu ogółowi zatrudnionych w tej samej wysokości, według zasady «każdemu po równo»” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt III AUa 1965/14; zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt III AUa 1769/14: „Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych pozwala na finansowane

z niego tylko tych rodzajów działalności socjalnej, które są objęte ustawową definicją pojęcia «działalność socjalna». Swoboda regulacji w regulaminie zasad przyznawania indywidualnych świadczeń jest jednak ograniczona ustanowioną przez ustawodawcę w art. 8 ust. 1 ustawy z 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych ogólną zasadą, że przyznawanie tych świadczeń ma być uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu – tzw. «kryterium socjalne»).

Sąd pytający nie zakwestionował regulacji art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. Z uzasadnienia jego pisma procesowego nie wynika również, aby celem pytania prawnego była zmiana fundamentalnych założeń ustawy, wynikających z art. 1 ust. 1, art. 2 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s., to jest umożliwienie wypłaty środków z z.f.ś.s. wyłącznie z uwzględnieniem kryterium socjalnego. Tym samym postawiony w pytaniu prawnym zarzut pominięcia musi uwzględniać podstawowe założenia u.z.f.ś.s., w tym nakaz wynikający z art. 8 ust. 1 zaskarżonego aktu. Przyjmując optykę sądu pytającego, mechanizm zrekonstruowany na podstawie brakującej części regulacji art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. – wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z z.f.ś.s. – powinien także honorować założenia ustawowe; przyznanie z z.f.ś.s. świadczeń (w tym pieniężnych) musi następować z uwzględnieniem kryterium socjalnego, aby można było zakwalifikować te czynności jako działalność socjalną i zwolnić takie wypłaty z ciężarów na rzecz funduszu ubezpieczeń społecznych. Natomiast przyznanie środków pieniężnych niezależnie od warunku „sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej” pracownika trzeba kwalifikować jako „inne świadczenie pracodawcy”.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że istotą problemu w sprawie zawistej przed sądem pytającym jest charakter wypłat dokonanych przez odwołującego się na rzecz swoich pracowników z okazji Świąt Bożego Narodzenia i Świąt Wielkanocnych. A zatem w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny ocena legalności przepisu pozwalającego uznać otrzymane świadczenia za niepodlegające składce na ubezpieczenia społeczne, w tym kwestionowanie konstytucyjności art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. ze względu na brak w tym przepisie regulacji pozwalającej na wyłączenie z podstawy wymiaru składek świadczeń pieniężnych wypłacanych z z.f.ś.s., może nastąpić dopiero po stwierdzeniu wadliwości ustalenia przez organ rentowy charakteru świadczeń.

Natomiast sąd pytający nie przedstawił wyводу pozwalającego przyjąć, że organ rentowy niezasadnie stwierdził, iż: a) świadczenia w związku ze Świątami Bożego Narodzenia i Świątami Wielkanocnymi zostały wypłacone w równych kwotach wszystkim pracownikom odwołującego się; b) przekazanie środków pieniężnych pracownikom nastąpiło bez uwzględnienia kryterium socjalnego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. – a w konsekwencji ustalenia powyższych okoliczności nie zakwalifikował wypłaconych przez odwołującego się środków pieniężnych jako świadczeń finansowanych ze środków przeznaczonych na cele socjalne w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Teza sądu pytającego, że: „[...] odpowiedź stwierdzająca niezgodność ustawy [u.z.f.ś.s. – uwaga własna] z Konstytucją w takim zakresie [w jakim wyłącza z podstawy wymiaru składek świadczenia pieniężne wypłacane pracownikom z z.f.ś.s. – uwaga własna], spowoduje odmowę zaliczenia będących przedmiotem sporu świadczeń do podstawy wymiaru składek zainteresowanych” (pytanie prawne, s. 17), wydaje się zatem oparta na nieporozumieniu. Niezależnie bowiem od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – to jest uznania art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. za zgodny ze wzorcem kontroli czy też stwierdzenia niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne świadczenia pieniężne wypłacane pracownikom z z.f.ś.s. – sąd pytający będzie musiał przyjąć, zgodnie z ustaleniami organu rentowego, iż otrzymane przez pracowników odwołującego się środki pieniężne nie zostały wypłacone z uwzględnieniem kryterium socjalnego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 u.z.f.ś.s. W stanie faktycznym i prawnym sprawy zawisłej przed sądem pytającym ww. środki pieniężne, bez względu na rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego, nie będą stanowić świadczeń wypłacanych w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych z uwzględnieniem kryterium socjalnego; ich charakter się nie zmieni. Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie pozwoli więc sądowi pytającemu na odmowę zaliczenia będących przedmiotem sporu świadczeń do podstawy wymiaru składek osób zainteresowanych.

W związku z powyższym na pytanie o spełnienie wymogu relewantności pytania prawnego w zakresie oceny art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. trzeba odpowiedzieć przecząco. Ustalenie, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanym pytaniem prawnym występuje brak przesłanki funkcjonalnej, prowadzi do umorzenia postępowania.

4. Natomiast jeżeli przyjąć, że celem pytania prawnego jest wprowadzenie do u.z.f.ś.s. nowej regulacji, polegającej na tym, iż z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wyłączone zostaną świadczenia pieniężne wypłacane pracownikom z z.f.ś.s. niezależnie od tego, czy ich przyznanie oraz wysokość zostały uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej beneficjentów, trzeba stwierdzić, że wówczas niespełnione zostaną warunki uznania żądania sądu pytającego za zarzut pominięcia ustawowego. Oczekiwanie sądu pytającego uzupełnienia u.z.f.ś.s. o nową normę, zmieniającą fundamentalne założenia u.z.f.ś.s., stanowi postulat *de lege ferenda*, który pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Nawet gdyby uznać, że sąd pytający podnosi kwestię luki w u.z.f.ś.s., a nie, że stawia postulat skierowany do ustawodawcy o zmianę charakteru działania z.f.ś.s., to także trzeba rozważyć, czy sąd konstytucyjny może taki zarzut rozpoznać co do *meritum*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzeczniczą po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Jak wskazuje sąd konstytucyjny: „Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę zgodności z Konstytucją – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. [...] Trybunał wskazywał, że linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować

niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest jednak zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie zarzutu o uzurpowanie sobie przez Trybunał uprawnień prawotwórczych” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że można stwierdzić tzw. pominięcie ustawodawcze wówczas, gdy ze względu na przepisy konstytucyjne określona regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania, pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji, nie przyznaje pewnych praw określonej kategorii podmiotów, jak również wtedy, gdy pozbawienie możliwości realizowania prawa przez pewną kategorię podmiotów było spowodowane brakiem niektórych elementów w ramach określonej procedury (zob. orzecznictwo wskazane w postanowieniu TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu z 29 listopada 2010 r. stwierdził ponadto, że nie dostrzega pominięcia ustawodawczego wówczas, gdy badana regulacja tworzy określony model (sprawa dotyczyła modelu nadpłaty podatku i przesłanek jej zwrotu), a kwestionowane jest w istocie przyjęcie tego, a nie innego modelu określonej instytucji prawnej. Innymi słowy, jeśli zarzut polega na podważeniu rozstrzygnięcia ustawodawcy o przyjęciu określonego rozwiązania normatywnego, należy stwierdzić, że nie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym. Trzeba zatem rozstrzygnąć, czy podnoszone wątpliwości co do konstytucyjności przepisu stanowią zarzut pominięcia ustawodawczego, czy też zaniechania.

Zdaniem Sejmu uzupełnienie art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s. o normę zakładającą wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z z.f.ś.s., niezależnie od tego, czy ich przyznanie oraz wysokość zostały uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej beneficjentów, stanowiłoby zmianę podstawowych założeń ustawowych i odwrócenie ukształtowanych w tym akcie relacji wyjątek – reguła. Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych opiera się bowiem na założeniu, że u danego pracodawcy tworzy się z.f.ś.s., a przyznanie środków jest uzależnione

od sytuacji socjalnej beneficjentów. Wyjątkiem jest natomiast możliwość wypłaty świadczeń urlopowych niezależnie od spełnienia kryterium socjalnego (art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.z.f.ś.s.). Może ona nastąpić wobec ograniczonej liczby podmiotów, wyłącznie u pracodawców, którzy nie prowadzą działalności w formie jednostek budżetowych i samorządowych oraz zatrudniają mniej niż 20 pracowników. Przyznane bez uwzględnienia uwarunkowań socjalnych środki pieniężne z z.f.ś.s. pracownikom miałyby zostać wyłączone z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Tym samym takie wypłaty nie mogłyby zostać zakwalifikowane jako inne, obok wynagrodzenia, świadczenie pracodawcy. Konstrukcja ta stanowiłaby całkowitą zmianę charakteru całej ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych i w rzeczywistości podważenie rozstrzygnięcia ustawodawczego. Na marginesie należy zaznaczyć, że postulowany przez sąd pytający (w powyższym rozumieniu) mechanizm zachęcałby do obchodzenia przepisów o podleganiu ubezpieczeniom społecznym, w ten sposób, że część wynagrodzenia mogłaby być wypłacana pracownikom za pośrednictwem z.f.ś.s. W związku z powyższym Sejm stoi na stanowisku, że sąd pytający podnosi wątpliwości dotyczące zaniechania ustawodawczego, którego ocena znajduje się poza kognicją sądu konstytucyjnego.

5. Sejm wnosi zatem o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym badania art. 3 ust. 6 u.z.f.ś.s., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński