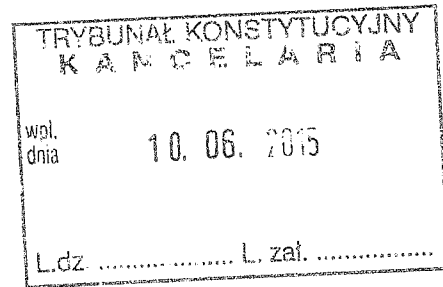




**PG VIII TK 26/15**

**P 37/15**



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Koszalinie IV  
Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych dotyczącym:

„zgodności z art. 18 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku  
(Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami) § 2 ust. 1 pkt 16 w związku  
z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej [winno być:  
„Socjalnej” – przyp. wł.] z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. Nr 161, poz. 1106  
z późniejszymi zmianami) w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę  
wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne”

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o  
Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie  
podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej również: Sąd pytający lub Sąd Okręgowy), postanowieniem z dnia 16 grudnia 2014 roku, sygn. akt \_\_\_\_\_, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w przedmiocie zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.) [dalej: rozporządzenie z dnia 18 grudnia 1998 roku, rozporządzenie MPiPS, rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub rozporządzenie] z art. 18 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j.: Dz. U z 2015 roku, poz. 121) [dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawa systemowa lub u.s.u.s.].

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2015 roku, pytający Sąd został wezwany do uzupełnienia braku formalnego pytania prawnego, poprzez:

- 1) precyzyjne określenie kwestionowanego aktu prawnego,
- 2) wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Postanowieniem z dnia 30 stycznia 2015 roku Sąd Okręgowy uzupełnił swoje wcześniejsze orzeczenie m.in. poprzez przedstawienie pytania prawnego w brzmieniu przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

T S jest przedsiębiorcą zatrudniającym pracowników, którzy w kraju i za granicą. T S zatrudnia osoby na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia.

Sąd Okręgowy zadał pytanie prawne w trakcie rozpoznawania odwołania przedsiębiorcy od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w K , która dotyczyła wyliczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne pracowników zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia i wykonujących swoje obowiązki poza granicami Polski.

W sprawie tej, zleceniobiorcy, oprócz określonego w umowie wynagrodzenia, otrzymywali zwrot kosztów, związanych z pobytem poza granicami Polski, w wysokości równej dietom określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi (Dz. U. z 2002 roku Nr 236, poz. 1991).

Wobec takich ustaleń faktycznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K , obliczając podstawę wymiaru składek od poszczególnych osób, zastosował § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, uznając, iż minimalna wysokość podstawy wymiaru składek nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy systemowej.

Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K przedsiębiorca wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w Koszalinie.

Sąd pytający, na potwierdzenie tezy o niezgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wskazał, przywołane przez skarżącego w odwołaniu, orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2013 roku, sygn. II UK 78/13<sup>1</sup>, oraz z dnia 14 listopada 2013 roku, sygn. II UK 204/13<sup>2</sup>, i stwierdził, iż wyrażono w nich „pogląd, że omawiany przepis (§ 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia – przyp. wł.) pozostaje w sprzeczności z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych”<sup>3</sup>.

Sąd Okręgowy, relacjonując poglądy Sądu Najwyższego wyrażone w powyższych judykatach, podał m. in., że „[w] jego [Sądu Najwyższego – przyp. wł.] ocenie treść art. 21 ustawy systemowej ogranicza możliwość ustalenia wyższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do przewidzianej ustawą o sus [systemie ubezpieczeń społecznych – przyp. wł.] poprzez odniesienie do minimalnego miesięcznego przychodu będącego podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla pracowników i zleceniobiorców zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców jak zostało to uczynione w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z dnia 13 października 1998 r. Uznał, że art. 21 ustawy systemowej upoważnia właściwego ministra jedynie do określenia wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów, czyli do obniżenia tej podstawy. [...] Stąd § 2 rozporządzenia z dnia 13 października 1998 roku należy uznać za wykonaniem [winno być: „wykonanie” – przyp. wł.] tej części przepisu, która upoważnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek <niektórych rodzajów przychodów>. [...]

Sąd Najwyższy wyraził przy tym kategoryczne stanowisko, że minister został upoważniony do modyfikacji w drodze rozporządzenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne tylko w jednym kierunku, tj. przez obniżenie podstawy o niektóre uzyskiwane przez pracowników należności. Tym samym

---

<sup>1</sup> Zob. LEX nr 1388597.

<sup>2</sup> Zob. LEX nr 1385953.

<sup>3</sup> Uzasadnienie pytania prawnego, s. 3.

uznał, że zastosowanie § 2 ust 1 rozporządzenia z dnia 13 października 1998 r. nie może prowadzić do takiej modyfikacji podstawy wymiaru składek, że byłaby ona wyższa niż przewidziana ustawą systemową. [...] Jednocześnie zinterpretował [Sąd Najwyższy – przyp. wł.] zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia [...] w ten sposób, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób [zatrudnionych za granicą – przyp. wł.] nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia [...]; oznacza zatem, że jeżeli faktycznie wypłacone pracownikowi w danym miesiącu kalendarzowym wynagrodzenie jest wyższe niż przeciętne, to zastosowanie wyłączenia przewidzianego w części wstępnej § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia [...] nie może doprowadzić do obniżenia podstawy wymiaru składek do kwoty niższej niż przeciętne wynagrodzenie. [...] Kwota przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia [...], nie jest więc progiem, od jakiego podstawa wymiaru składek nie może być niższa, jeżeli rzeczywisty przychód pracownika jest od tej kwoty niższy. Jest progiem mającym zastosowanie, gdy faktycznie wypłacone wynagrodzenie jest wyższe niż przeciętne, a zastosowanie odliczeń przewidzianych przepisem spowodowałoby obniżenie podstawy wymiaru składek poniżej progu. W konsekwencji Sąd Najwyższy w orzeczeniu uznał, że omawiany przepis pozostaje w sprzeczności z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych”<sup>4</sup>.

Sąd pytający wskazał, że choć w powołanych w odwołaniu judykatach Sąd Najwyższy wprost stwierdził niezgodność kwestionowanego przepisu z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, to ma wątpliwości co do generalnego wniosku, który z nich wynika.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Okręgowy przypomniał, iż „istota składki sprowadza się do uzyskania gwarancji przez osoby ubezpieczone, że w

---

<sup>4</sup> *Op. cit.*, s. 3-5.

przypadku ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego uzyska odpowiednie świadczenie”<sup>5</sup>.

Sąd pytający przytoczył przykładowe regulacje ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczące sposobu ustalania wysokości składki na ubezpieczenia społeczne. W szczególności Sąd Okręgowy podniósł, że ustawodawca określił minimalną wysokość składki na ubezpieczenia społeczne dla zleceniobiorców „co do zasady. W art. 18 ustęp 7 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 [m.in. osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia – przyp. wł.], (...) stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 3, 9 i 10. Nie może więc ulegać wątpliwości, że zleceniobiorcy wykonujący pracę na terenie kraju mają ustawowo zagwarantowany minimalny wymiar składki”<sup>6</sup>.

W związku z powyższym – zdaniem Sądu pytającego – podzielenie poglądu Sądu Najwyższego, przedstawionego wcześniej, doprowadziłoby do „zróznicowania sytuacji prawnej i faktycznej zleceniobiorców ze względu na miejsce wykonywania umowy zlecenia”<sup>7</sup>, gdyż osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia w kraju miałyby ustawowo ustaloną minimalną wysokość wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne.

Z tego powodu – w ocenie Sądu pytającego – wyżej przytoczone poglądy Sądu Najwyższego „nie wydają się być do końca jasne i klarowne. W szczególności, że do tej pory judykatura preferowała odmienny kierunek”<sup>8</sup>.

Tytułem przykładu Sąd Okręgowy wskazał wyroki z 18 kwietnia 2007 roku, sygn. akt I UK 339/06<sup>9</sup>, i z 29 września 2009 roku, sygn. I UK

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>6</sup> Uzasadnienie pytania prawnego, s. 6.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Op. cit.*

<sup>9</sup> OSNP nr 9-10/2008, poz. 148.

122/09<sup>10</sup>, w których Sąd Najwyższy przyjął, iż „[j]eśli [...] suma wynagrodzenia pracownika jest tak ustalona, że po odliczeniu części wynagrodzenia w wysokości równowartości diety do oskładkowania pozostanie mniej niż kwota przeciętnego wynagrodzenia, to pracodawca nie może odliczyć równowartości całej diety, a jedynie taką jej część, aby do oskładkowania pozostała kwota nie niższa niż przeciętne wynagrodzenie”<sup>11</sup>.

Odnosnie do występowania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego Sąd Okręgowy wskazał, że „przedstawiona kwestia ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Koszalinie, bowiem determinuje zasadność odwołania od decyzji ustalającej wysokość składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczonego”<sup>12</sup>.

Przed przystąpieniem do oceny dopuszczalności pytania prawnego należy krótko odnieść się do przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które regulują sposób obliczania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne dla osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 w zw. z art. 18 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 9 u.s.u.s., podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zleceniobiorców, których wynagrodzenie określono kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie, stanowi przychód w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t. j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.) [dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych lub u.p.d.o.f.].

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., przychodami są otrzymane przez podatnika lub pozostawione do jego dyspozycji w roku podatkowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i

---

<sup>10</sup> OSNP nr 9-10/2011, poz. 136, LEX nr 794878.

<sup>11</sup> Uzasadnienie pytania prawnego, s. 6.

<sup>12</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 30 stycznia 2015 roku.

innych nieodpłatnych świadczeń. Z kolei art. 13 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. przewiduje, iż za przychody zleceniobiorcy uważa się przychody uzyskiwane na podstawie umowy zlecenia:

- „a) wyłącznie od osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, osoby prawnej i jej jednostki organizacyjnej oraz jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej,
- b) właściciela (posiadacza) nieruchomości, w której lokale są wynajmowane, lub działającego w jego imieniu zarządcy albo administratora - jeżeli podatnik wykonuje te usługi wyłącznie dla potrzeb związanych z tą nieruchomością - z wyjątkiem przychodów uzyskanych na podstawie umów zawieranych w ramach prowadzonej przez podatnika pozarolniczej działalności gospodarczej oraz przychodów, o których mowa w pkt 9”.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych zalicza przychody z tytułu wykonywania usług na podstawie umowy zlecenia do kategorii przychodów z działalności wykonywanej osobiście.

Jeżeli zaś wynagrodzenie zleceniobiorcy zostało określone w umowie w inny sposób niż kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie, to, zgodnie z art. 18 ust. 7 ustawy systemowej, podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota, jednak nie niższa niż kwota minimalnego wynagrodzenia.

A zatem „[p]odstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zleceniobiorcy ustalana jest w dwojaki sposób”<sup>13</sup>. Podkreślić przy tym należy, iż w sytuacji, gdy wynagrodzenie w umowie zlecenia zostało określone kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie, to w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie wskazano minimalnej wysokości podstawy wymiaru składki.

---

<sup>13</sup> P. Kostrzewa, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX/el., 2014, nr 162094, komentarz do art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, t. 9.



W tym miejscu wypada przypomnieć, że sprawa zawisła przed Sądem Okręgowym dotyczy właśnie obliczenia wysokości składek na ubezpieczenia społeczne zleceniobiorców zatrudnionych za granicą, których wynagrodzenie zostało określone kwotowo, co wynika z uzasadnienia pytania prawnego. W tej sytuacji nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Sądu pytającego dotyczącym ewentualnego zróżnicowania sytuacji zleceniobiorców w zakresie określenia minimalnej wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na to, czy wykonują pracę w kraju, czy za granicą.

Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym] stanowi, że pytanie prawne winno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności konkretnego przepisu z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 października 2010 roku, sygn. P 10/10, podkreślił, iż „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”<sup>14</sup>.

Konsekwencją braku uzasadnienia naruszenia określonego wzorca kontroli jest umorzenie postępowania.

Jako wzorzec kontroli Sąd pytający wskazał m. in. art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Art. 18 u.s.u.s. składa się z 24 jednostek redakcyjnych. W *petitum* pytania prawnego Sąd Okręgowy w Koszalinie nie wskazał, z którą z jednostek redakcyjnych art. 18 ustawy systemowej ma być niezgodny kwestionowany przepis rozporządzenia.

---

<sup>14</sup> OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy zacytował jedynie brzmienie ust. 7 tego artykułu, a następnie stwierdził, że „[n]ie może więc ulegać wątpliwości, że zleceniobiorcy wykonujący pracę na terenie kraju mają ustawowo zagwarantowany minimalny wymiar składki. Jeśli więc przyjąć za stanowiskiem Sądu Najwyższego, że odniesienie do minimalnego wymiaru zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej [winno być: „Socjalnej” – przyp. wł.] z dnia 18 grudnia 1998 roku jest niezgodne z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, to wymiar składki dla osób wykonujących umowę zlecenia za granicą mógłby [być – dop. wł.] niższy od określonego w art. 18 ust. 7 ustawy systemowej. Tym samym doszłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej zleceniobiorców ze względu na miejsce wykonywania umowy zlecenia. Zleceniodawcy [winno być: „zleceniobiorcy” – przyp. wł.] pracujący w kraju byłiby w lepszej sytuacji ze względu na określenie minimalnego progu wymiaru składki, zaś zleceniodawcy [winno być: „zleceniobiorcy” – przyp. wł.] pracujący za granicą byłiby tej ochrony pozbawieni”<sup>15</sup>.

Z zacytowanego powyżej fragmentu uzasadnienia nie wynika, dlaczego - zdaniem Sądu Okręgowego - § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe miałyby być niezgodny z art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Innych własnych rozważań, co do jakiegokolwiek jednostki redakcyjnej art. 18 u.s.u.s., Sąd pytający nie przedstawił.

Wobec powyższego trzeba stwierdzić, iż Sąd Okręgowy w ogóle nie podał, na czym naruszenie art. 18 ustawy systemowej przez kontrolowany przepis miałyby polegać. Nie uzasadnił więc w żaden sposób naruszenia tego przepisu.

---

<sup>15</sup> Uzasadnienie pytania prawnego, s. 6.

Sąd Okręgowy nie wypowiedział się nadto w ogóle o normie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, którą powołał związkowo w *petitum* pytania prawnego, co powoduje, że nie spełnia ono w tym zakresie wymagań formalnych.

Zresztą wydaje się, że Sąd pytający wskazał ten przepis omyłkowo.

§ 5 ust. 1 rozporządzenia ma bowiem następujące brzmienie: „1. Przepisy § 1-4 stosuje się odpowiednio przy ustalaniu podstawy wymiaru składek:

- 1) osób wykonujących pracę nakładczą,
- 2) funkcjonariuszy Służby Celnej,
- 3) osób wykonujących odpłatnie pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania na podstawie skierowania do pracy.”.

Przytoczony przepis rozszerza zastosowanie stosownych jednostek redakcyjnych rozporządzenia z dnia 18 grudnia 1998 roku na określone kategorie osób. Nie wymienia jednak wśród nich zleceniobiorców.

Zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia przewiduje bowiem jego § 5 ust. 2 pkt 2.

§ 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 1998 roku nie będzie więc stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym. Nie została zatem nadto spełniona przesłanka funkcjonalna w stosunku do tego przepisu.

Uzasadnienie pytania prawnego w zakresie dotyczącym zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych także nie spełnia wymagań formalnych.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy przedstawił jedynie dwie, odmienne linie orzecznicze Sądu Najwyższego. Nie dokonał przy tym

własnej oceny judykatów Sądu Najwyższego. Nie wypowiedział się, które ze stanowisk podziela i dlaczego. Sąd pytający nie przedstawił wreszcie jakichkolwiek własnych argumentów, dlaczego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niezgodny z art. 21 ustawy systemowej.

A trzeba pamiętać, że „[z]godnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg sformułowania zarzutu nakłada na skarżącego obowiązek nadania ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu.

Ze wskazanego stanowiska wynika, że sąd nie powinien kierować pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli nie potrafi przedstawić prawnych argumentów co do badania zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Na sądzie pytającym ciąży <ciężar dowodu>, gdyż <dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne>. Odmienne stanowisko naruszałoby, w ocenie Trybunału, zasadę kontrydiktoryjności postępowania<sup>16</sup>.

Z uzasadnienia pytania prawnego zdaje się wynikać, że Sąd pytający nie ma własnego stanowiska w przedmiocie zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z art. 21 u.s.u.s. i oczekuje od Trybunału Konstytucyjnego wskazania, która z linii orzeczniczych Sądu Najwyższego jest prawidłowa i winna zostać zastosowana w rozpoznawanej przez pytający Sąd sprawie.

Reasumując, należy stwierdzić, że pytanie prawne nie zawiera właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia wskazanych wzorców kontroli, nie spełniając tym samym warunków formalnych umożliwiających rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>16</sup> A. Siemaszko, *Wymagania formalne pytań prawnych w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stosowanie prawa. Księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*, LEX el. 2011, nr 133007 oraz zob. powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Stosownie do treści art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Aby pytanie prawne zostało uznane za dopuszczalne, musi spełniać następujące przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

W niniejszej sprawie została spełniona przesłanka podmiotowa, gdyż z pytaniem prawnym wystąpił sąd. Wątpliwości budzi natomiast, czy zostały spełnione pozostałe przesłanki pytania prawnego.

Należy bowiem zauważyć, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne sądu, jak wynika z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, może dotyczyć „<zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą>”. Pytanie prawne nie może natomiast dotyczyć innych kwestii, a w szczególności nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wnioski o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem w tym zakresie”<sup>17</sup> (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r. w sprawie o sygn. P. 12/98, OTK ZU z 2000 r. Nr 2, poz. 67).

Pytanie prawne nie może być „traktowane jako środek służący usuwaniu wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w ich stosowaniu. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać

---

<sup>17</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. akt P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67.

wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo z. 9/2001, s. 25) (...) Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest właściwy do kontrolowania interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy zasadniczo odbiegające od treści i znaczenia przyznanych mu przez prawodawcę. Nie można zadawać pytań prawnych w celu uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (por. w szczególności postanowienie TK sygn. P 16/03). Trybunał Konstytucyjny nie ocenia bowiem prawidłowości interpretowania i stosowania przepisów przez sądy (zob. zwłaszcza postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz.67). W świetle treści art. 193 Konstytucji, powtórzonej na płaszczyźnie ustawowej wart. 32 ust. 3 ustawy o TK, nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pytający wymaga ustalenia, jakie przepisy - na poszczególnych szczeblach systemu źródeł prawa - znajdują zastosowanie w sprawie i jakie są ich wzajemne relacje. Interpretacja przepisów ustawowych i podustawowych ma być dokonywana w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi<sup>18</sup>.

Sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego wskazał, że istnieją trudności w interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS, nie podał jednak, na czym one polegają, oraz stwierdził, iż orzecznictwo Sądu Najwyższego jest rozbieżne, dlatego, mając na uwadze wagę problemu, wnosi o przesądzenie zgodności z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych kwestionowanego przepisu. Wypada przy tym po raz kolejny odnotować, że Sąd Okręgowy nie wypowiada własnego stanowiska co do ewentualnej sprzeczności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z art. 21 u.s.u.s.

---

<sup>18</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2012 roku, sygn. akt P 16/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 142.

Wreszcie trzeba podkreślić, że Sąd Okręgowy podnosi, iż – w Jego ocenie – „przyjęcie **wykładni** [podkr. wł.] zawartej w wyrokach [Sądu Najwyższego – przyp. wł.] z dnia 2 października 2014 r. i 14 listopada 2014 r., na który [winno być: „które” – przyp. wł.] powołuje się ubezpieczony ewidentnie różnicuje sytuację prawną zleceniobiorców i stąd wymaga niebudzącego wątpliwości rozstrzygnięcia”<sup>19</sup>.

Analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi zatem do wniosku, iż Sąd Okręgowy nie pyta w istocie o zgodność przepisu rozporządzenia z ustawą, a o to, który pogląd Sadu Najwyższego jest słuszny. Sąd Okręgowy pyta zatem Trybunał Konstytucyjny o wykładnię przepisu, co jest niedopuszczalne.

Pytanie prawne skierowane przez Sąd Okręgowy w Koszalinie w niniejszej sprawie nie dotyczy więc hierarchicznej kontroli norm prawnych, a co za tym idzie nie spełnia przesłanki przedmiotowej.

Wydaje się także, iż nie została spełniona również przesłanka funkcjonalna. Sąd Okręgowy w zawistej przed nim sprawie może bowiem, uznając, iż § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia jest niezgodny z art. 21 u.s.u.s., zastosować wykładnię zaprezentowaną w odnotowanych już orzeczeniach Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2007 roku, sygn. akt I UK 339/06<sup>20</sup>, i z 29 września 2009 roku, sygn. I UK 122/09<sup>21</sup>.

Pogląd o niezgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Sąd Najwyższy wyraził także w wyroku z dnia 10 października 2013 roku, sygn. akt II UK 104/13, w którym stwierdził stanowczo, że „[s]koro definicja podstawy wymiaru składek ubezpieczonych – pracowników zawarta jest w ustawie systemowej (art. 18 ust. 1 ustawy systemowej) i nie określa ona wymaganego

---

<sup>19</sup> Uzasadnienie pytania prawnego, s. 8-9.

<sup>20</sup> Zob. przyp. 9.

<sup>21</sup> Zob. przyp. 10.

minimalnego pułapu podstawy wymiaru składek, to przepisy rozporządzenia wykonawczego (art. 21 ustawy systemowej) muszą być interpretowane w zgodzie z nią. Nie mogą zatem - wbrew ustawie - stanowić, że podstawa wymiaru składek pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa niż kwota przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy systemowej<sup>22</sup>.

Przypomnieć wypada, że w sytuacji, która występuje w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym, nie można mówić o różnicowaniu sytuacji zleceniobiorców pracujących w kraju i za granicą ze względu na określenie w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych minimalnej wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, co budziło wątpliwości Sądu pytającego. Powtórzyć należy, że, zgodnie z ustawą systemową, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zleceniobiorców, których wynagrodzenie określono kwotowo, stanowi, niezależnie od miejsca świadczenia pracy, przychód w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Sąd Okręgowy ma więc możliwość zdekodowania normy § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 1998 roku w sposób, który – w Jego ocenie – jest zgodny z ustawą systemową i nie potrzebuje do tego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

Przy ustalaniu relewantności pytania prawnego, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie o sygn. P 13/06, „należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego,

---

<sup>22</sup> LEX nr 1380937.



bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy - przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności - jeżeli jest to możliwe - w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74 i n.; A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995). Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (por. W. Kręcis, *Glosa do postanowienia SN z 7 czerwca 2002 r.*, I KZP 17/02, *Przegląd Sejmowy* nr 5/2002, s. 134; B. Nita, *Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r.*, P 5/00, *Palestra* nr 7-8/2002, s. 210)<sup>23</sup>.

Konkludując, należy stwierdzić, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Koszalinie, przytoczone w *petitum* niniejszego stanowiska, nie kwalifikuje się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż nie zostały spełnione przesłanki przedmiotowa i funkcjonalna oraz nie został uzasadniony zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis wskazanego wzorca kontroli.

Z wyżej przedstawionych powodów postępowanie w zakresie badania zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia

---

<sup>23</sup> OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57.

emerytalne i rentowe z art. 18 w związku z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego