

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 16 grudnia 2014 r.

Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Danuta Ciszewska

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2014 roku w Koszalinie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania J
przeciwko: ZUS Oddział w K

o wysokość składek
postanawia:

1. zwrócić się 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 Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz.U. Nr 161 poz. 1106 z późniejszymi zmianami) z art. 18 w związku z art. 21 i ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami).

2. zawiesić postępowanie sądowe na mocy art.177 par.1 pkt 1 kpc

Na oryginale
właściwe podpisy



ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STWIERDZAM

Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Koszalinie w trakcie rozpatrywania sprawy z odwołania J od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K z dnia stycznia 2014 roku, powziął wątpliwość czy § 2 ust 1 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz.U. Nr 161 poz. 1106 z późniejszymi zmianami) zgodny jest z art. 18 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami).

Sformułowana wyżej wątpliwość zrodziła się na tle następującego stanu faktycznego.

T S prowadzi działalność gospodarczą, w ramach której zatrudnia dużą liczbę pracowników. Pracownicy wykonują swoje obowiązki, które polegają na , zarówno na podstawie umowy o pracę jak i umowy zlecenia. Firma swoim działaniem obejmuje terytorium Polski i zagranicę; głównie osoby te pracują w N

Zainteresowani w niniejszej sprawie pracowali na podstawie umowy zlecenia poza granicami Polski. Umowa obejmowała wynagrodzenie z tytułu wykonywania pracy określonej w umowie oraz zwrot kosztów związanych z pobytem zagranicą w wysokości równej dietom określonej w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki

Spółecznej z dnia 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi.

W tak ustalonym stanie faktycznym organ rentowy wyliczył podstawę wymiaru składek od poszczególnych zainteresowanych na podstawie § 2 ust 1 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku. Uznał, zgodnie z treścią przepisu, że minimalna wysokość podstawy wymiaru składek nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust 1 ustawy.

Ubezpieczony nie zgodził się z treścią wydanych decyzji wywodząc, za orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2013 roku wydanym w sprawie II UK 204/13 oraz z dnia 21 stycznia 2014 sygn. akt II U K 204/13, że wysokość odliczeń z tytułu rekompensaty pobytu zleceniobiorców za granicą podlega pełnemu odliczeniu od ich przychodów.

Rozważania prawne.

Problem w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny § 2 ust. 1 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku. Zachodzi bowiem wątpliwość co do jego interpretacji. Przywołane Rozporządzenie jest wynikiem delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który pozwala właściwemu ministrowi na wskazanie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Przepis brzmi następująco: podstawy wymiaru składek nie stanowi część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, z wyłączeniem osób wymienionych w art. 18 ust. 12 ustawy w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych

osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy. Określa zatem zarówno dolną granicę wymiaru składki (przeciętne prognozowane miesięczne wynagrodzenie) jak i górną (trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone)

Sąd Najwyższy w orzeczeniach przywołanych przez ubezpieczonego z dnia 2 października 2013r. (sygn. II UK 78/13, opubl. OSNP 2014/8/120) oraz z dnia 14 listopada 2013r., sygn. II UK 204/13, opubl. LEX nr 1385953, G.Prawna 2013/221/1) wyraził pogląd, że omawiany przepis pozostaje w sprzeczności z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. W jego ocenie treść art. 21 ustawy systemowej ogranicza możliwość ustalenia wyższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do przewidzianej ustawą o sus 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 1998r. 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. Zatem w drodze rozporządzenia możliwe jest tylko określenie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy (tj. ograniczenie wysokości rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) oraz wyłączeń z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Stąd § 2 ust. 1 Rozporządzenia z dnia 13 października 1998r. należy uznać za wykonaniem tej części przepisu, która upoważnia do wyłączenia z podstawy wymiaru składek "niektórych rodzajów przychodów". Sprowadza się więc do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, przez obniżenie podstawy wymiaru składek .

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 uznał, że zastosowanie § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 13 października 1998r. nie może prowadzić do takiej modyfikacji podstawy wymiaru składek, że byłaby ona wyższa niż przewidziana ustawą systemową. Z § 2 ust. 1 pkt 16 in Rozporządzenia z dnia 13 października 1998r. wynika, że podstawy wymiaru składek nie stanowi przychód stanowiący część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, odpowiadająca równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, to znaczy, że o taką kwotę podlega obniżeniu podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie zinterpretował zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 in fine Rozporządzenia z dnia 13 października 1998r., w ten sposób, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o sus; 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 z dnia 13 października 1998r. nie może doprowadzić do obniżenia podstawy wymiaru składek do kwoty niższej niż przeciętne wynagrodzenie. W takiej sytuacji ulga w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne będzie zatem niższa niż wynikająca z działania mechanizmu przewidzianego w § 2 ust. 1 pkt 16 in principio rozporządzenia z dnia 13 października 1998r., ale nadal podstawa wymiaru składek będzie obniżona w stosunku do przewidzianej ustawą o sus. Kwota przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 16 in fine rozporządzenia z dnia 13 października 1998r., 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 tego progu. W konsekwencji Sąd Najwyższy w

orzeczeniu uznał, że omawiany przepis pozostaje w sprzeczności z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

Orzeczenia przywołane przez ubezpieczonego w niniejszej sprawie wskazują wprost na niezgodność pomiędzy Rozporządzeniem a ustawą systemową, to jednak, w ocenie Sądu Okręgowego w Koszalinie, istnieją określone wątpliwości co do generalnego wniosku, który z przytoczonego orzeczenia wynika.

Przedmiotem analizy jest podstawa wymiaru składki. Przypomnieć należy, że w doktrynie przyjmuje się, iż istota składki sprowadza się do uzyskania gwarancji przez osoby ubezpieczone, że w przypadku ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego uzyska odpowiednie świadczenie. (I. Jędrzyśiak-Jankowska, Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego s. 33-34, J. Jończyk, Obowiązek ubezpieczenia społecznego a składka – zagadnienia ogólne, Materiały informacyjne ZUS 1994, nr 8) Stąd ważnym pozostaje właściwe ustalenie podstawy wymiaru składki; ma to bowiem zasadnicze znaczenie dla wysokości potencjalnych świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego.

W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych podstawa wymiaru składki nie jest jednolita. W zależności od tytułu ubezpieczenia składka może być obliczana od przychodu (pracownicy, strony umowy cywilnej), kwoty uposażenia lub stypendium (np. sportowcy, posłowie, senatorowie), zasiłku (bezrobotni). Ustawa przewiduje również inny sposób wyznaczania podstawy wymiaru składek, która nie pozostaje w bezpośrednim związku z przychodami ubezpieczonych. I tak podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym, stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 5, stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, oraz ubezpieczonych podlegających dobrowolnie tym ubezpieczeniom, o których mowa w art. 7, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia. Przytoczone przykładowo sposoby

ustalania podstawy wymiaru składek wskazują, że podstawa składek jest zróżnicowana przy czym może ona być również określona poprzez wskazanie jej minimalnej wysokości poprzez zastosowanie kryterium przeciętnego lub minimalnego wynagrodzenia.

Wreszcie na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że ustawodawca przewidział minimalny próg wymiaru składki dla zleceniobiorców co do zasady. W myśl 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, oraz ubezpieczonych podlegających dobrowolnie tym ubezpieczeniom, o których mowa w art. 7, 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. 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 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 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 pracujący w kraju byłiby w lepszej sytuacji ze względu na określenie minimalnego progu wymiaru składki, zaś zleceniodawcy pracujący za granicą byłiby tej ochrony pozbawieni.

Ze wskazanych względów stanowisko Sądu Najwyższego zawarte przytoczonych orzeczeniach nie wydaje się być do końca jasne i klarowne. W szczególności, że do tej pory judykatura preferowała odmienny kierunek. Przykładem jest wyrok z dnia 18 kwietnia 2007r., sygn. I UK 339/06, opubl. OSNP 2008/9-20/148 i z 29 września 2009r., sygn. I UK 122/09, opubl. OSNP 2011/9-10/136 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że statut „pracowników wysłanych” znajduje odzwierciedlenie w ustaleniu składników wynagrodzenia, mających uzupełniać wynagrodzenie za pracę wykonaną. W zakresie tych składników, pomijanych przy obliczaniu podstawy wymiaru składek, prawodawca wskazał wyraźnie, że osobom

wysłanym do pracy nie są wypłacane diety, lecz ich równowartość. Równowartość wynagrodzeń, które - wzorem diety - uwzględniają sytuację faktyczną związaną ze świadczeniem pracy poza stałym miejscem zamieszkania, przy zwiększonych kosztach utrzymania, stanowi przychód, o którym mowa art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy systemowej, lecz nie jest od tego przychodu odprowadzana składka na ubezpieczenia społeczne, o czym postanowiono w Rozporządzeniu z dnia 18 grudnia 1998 r. Przytoczone orzeczenia zapoczątkowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą pracodawcy wypłacający swoim pracownikom wysokie wynagrodzenia za pracę mogą skorzystać z dobrodziejstwa odliczenia od podstawy wymiaru takiej części wynagrodzenia, która odpowiada pełnej diecie z tytułu podróży służbowej. Jeśli jednak 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, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy systemowej. Opisane stanowisko Sądu Najwyższego zostało przyjęte przez sądy powszechne do szerokiego stosowania (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2 marca 2011r., sygn. III AUa 1109/10, opubl. Apel.W-wa 2011/3/12 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 13 września 2012r., sygn. III AUa 519/11, opubl. LEX nr 1220780).

Innym orzeczeniem, w którym poruszono problem podstawy wymiaru składek osób pracujących za granicą jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2008r. (sygn. akt II UK 342/08, opubl. M.P.Pr. 2009/8/442-443). Sąd Najwyższy analizował tam naruszenia norm konstytucyjnych wyrażonych w art. 92 Konstytucji ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego z art. 21 ustawy o sus. Przywołany art. 92 Konstytucji stanowi, że rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Sąd Najwyższy zauważył wówczas m.in., że określenie elementu treściowego to

wymagane Konstytucją zamieszczenie w upoważnieniu wytycznych; ich całkowity brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Z kolei treściowe minimum wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być a casu ad casum stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Poza wątpliwością pozostaje natomiast, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Ad casum Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, że przepis art. 21 ustawy o SUS w swej treści zawiera wszystkie elementy odpowiednie „zawartości” upoważnienia, w szczególności wytyczne dotyczące treści aktu poprzez odwołanie się w tym zakresie do przepisów ustawy zawierających szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Innymi słowy Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych dla właściwego ministra na podstawie przepisów ustawy zawartych w rozdziale 3 - "Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne". Z przepisów tych, w szczególności z art. 18, wynika, że podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest dochód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Natomiast zgodnie z wydanym na podstawie art. 21 tej ustawy rozporządzeniem z dnia 18 grudnia 1998r. wprowadzony został (§ 2) szereg wyłączeń określonych składników przychodu z podstawy wymiaru składek, które nie są sprzeczne ani z ustawą, na podstawie której zostały wydane, ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia.

Przytoczone rozważania wskazują na trudności w interpretacji § 2 ust 1 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku. Również orzecznictwo Sądu Najwyższego pozostaje w tym zakresie rozbieżne. Wreszcie, co w ocenie Sądu Okręgowego w Koszalinie jest szczególnie istotne, przyjęcie wykładni zawartej w wyrokach z dnia 2 października 2014r i 14 listopada

2014r , na który powołuje się ubezpieczony ewidentnie różnicuje sytuację prawną zleceniobiorców i stąd wymaga niebudzącego wątpliwości rozstrzygnięcia.

Zważywszy zatem na wagę problemu, który dotyka coraz większej liczby ubezpieczonych, to zachodzi potrzeba jednoznacznego przesądzenia czy określenie minimalnej podstawy wymiaru składek w § 2 ust 1 pkt 16 w związku z § 5 ust 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. Nr 161 poz. 1106 z późniejszymi zmianami) zgodny jest z art. 18 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami).

Na oryginale
właściwe podpisy



ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STWIERDZAM

[Handwritten signature]