



Warszawa, dnia 26 października 2018 r.

PK VIII TK 56.2018

K 5/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	29.10.2018
L.dz.	L.zal.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.) – w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek – z art. 7 w związku z art. 2 oraz z art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.) – w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych prawo do oceny treści stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek:
 - a) jest zgodny z art. 7 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą określoności prawa oraz z art. 217 Konstytucji,
 - b) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.; dalej: u.s.u.s. lub ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) – w zakresie, w jakim

nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej też: ZUS) prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.; dalej: k.c. lub Kodeks cywilny) przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek – jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 2 oraz z art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca wskazuje w *petitum* wniosku, że zakwestionowany przepis – pomimo braku precyzyjnego uregulowania zakresu kompetencji ZUS odnośnie do stosowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisów prawa cywilnego (w tym dotyczących stwierdzania nieważności czynności prawnych ze względu na obejście prawa lub pozorność) – uprawnia ZUS do samodzielnego kontrolowania ważności i do stwierdzania nieważności stosunku cywilnoprawnego, tj. do wkraczania w sferę wolności gospodarczej jednostki. Stanowi to, w ocenie Wnioskodawcy, naruszenie zasady legalizmu poprzez niezgodne z zasadą poprawnej legislacji nadanie ZUS kompetencji do badania oraz ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych, a przez to jest niezgodne z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis umożliwia – w ramach procedury ustalania przez ZUS podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne – wpływanie na treść stosunków cywilnoprawnych, co prowadzi do określenia poziomu obciążenia płatników należnościami składkowymi, mającymi charakter danin publicznoprawnych. Wnioskodawca stwierdza, że stanowi to naruszenie zasad tworzenia norm odnoszących się do danin publicznych oraz zasady ochrony własności prywatnej – poprzez nieprecyzyjne sformułowanie przepisu upoważniającego ZUS do wydawania decyzji indywidualnych w zakresie

ustalania i wymiaru składek oraz ich poboru, co skutkuje niezgodnością zaskarżonego unormowania z art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prezentując wykładnię zaskarżonego uregulowania, Wnioskodawca podnosi, że w judykaturze istnieje utrwalony pogląd, zgodnie z którym z art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 1 i 2 u.s.u.s. wynika upoważnienie ZUS do badania treści umów cywilnoprawnych w aspekcie ich zgodności z normami prawa cywilnego. W świetle tego poglądu ZUS może wydawać decyzje w oparciu o analizę postanowień umów cywilnoprawnych przeprowadzoną pod kątem ewentualnego obejścia prawa lub pozorności oraz stwierdzać nieważności tych umów w wyniku uznania, że zachodzą okoliczności określone odpowiednio w art. 58 § 1 k.c. lub art. 83 § 1 k.c.

Przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. tworzy normę prawną, która uprawnia ZUS do badania ważności umów cywilnoprawnych w ramach kontrolowania prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS, a w dalszej kolejności do stwierdzania nieważności tych umów na potrzeby ustalania wymiaru składek.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne wykładnia art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. mieści się we wskazanym przez Wnioskodawcę zakresie zaskarżenia. Obydwie jednostki redakcyjne kwestionowanego aktu prawnego budują normę, której głównym sensem jest upoważnienie ZUS do ustalenia wymiaru składki – z pominięciem umowy cywilnoprawnej uznanej przez ZUS za nieważną, przy wykorzystaniu ukształtowanej tą normą zakresu kontroli.

Uzasadniając niezgodność zaskarżonej regulacji z wzorcem kontroli z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca podnosi, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera przepisu, który umożliwiałby stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie obejścia prawa lub pozorności.

Zabiegi interpretacyjne, dotyczące przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., oparte – w ocenie Wnioskodawcy – na jego niejednoznacznym brzmieniu, doprowadziły do ugruntowanego w orzecznictwie sądowym przeświadczenia, iż ZUS może wykonywać zadania wykraczające poza materię sprawy dotyczącej ubezpieczeń społecznych. Wadliwa konstrukcja przepisu skutkuje zatem nieprecyzyjnością wywodzonej z niego treści normatywnej. Wnioskodawca stwierdza, że narusza to zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej, stanowiące i stosujące prawo, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Kwestionowana regulacja pozostawia zaś organom ubezpieczeń społecznych nadmierną swobodę przy ustalaniu swoich kompetencji, które powinny zostać jasno i precyzyjnie określone w przepisach prawa.

Wnioskodawca podnosi, że, ze względu na sposób zredagowania przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., organy administracji ubezpieczeń społecznych zostały wyposażone w możliwość swobodnego wywodzenia swoich kompetencji przy wydawaniu decyzji indywidualnych, będących rezultatem przeprowadzonej kontroli płatników. „Jednolita wykładnia rzeczonoego przepisu, prezentowana przez sądy powszechne, wynika z niedostatecznej określoności przedmiotowej regulacji, która umożliwia nadawanie sobie kompetencji przez same organy ubezpieczeń społecznych” (wniosek, s. 15).

Wnioskodawca zauważa, że, w odróżnieniu od organów podatkowych i organów kontroli skarbowej, ZUS, wobec braku podstawy prawnej, nie może skutecznie zainicjować – w trybie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: k.p.c.) – postępowania przed sądem w przedmiocie ustalenia istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego. Jednocześnie z art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. wywodzone jest dalej idące (w stosunku do uprawnień organów podatkowych i administracji skarbowej) upoważnienie ZUS do samodzielnego

kontrolowania ważności stosunków cywilnoprawnych i stwierdzania ich nieważności.

Podsumowując uzasadnienie naruszenia art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdza, że kwestionowana norma prawna jest na tyle nieprecyzyjna, że pozostawia ZUS szeroką swobodę w określaniu ram swoich kompetencji przy wydawaniu decyzji indywidualnych z zakresu ustalania wymiaru składek. Niewypełnienie wymogu określoności prawa skutkuje zaś konstytucyjnie niedopuszczalnym domniemaniem kompetencji organu władzy publicznej.

Omawiając treść wzorca kontroli z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca wskazuje, że zasada legalizmu w powiązaniu z zasadą prawidłowej legislacji funkcjonalnie łączy się z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady prawidłowej legislacji wynika natomiast zasada jednoznaczności (określoności) prawa. W świetle tak rozumianego wzorca z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji należy zatem w pierwszej kolejności dokonać kontroli zakwestionowanej regulacji.

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca podnosi, że zastosowanie norm prawa cywilnego przez ZUS w toku postępowania w przedmiocie ubezpieczenia społecznego – poprzez stwierdzenie nieważności umowy cywilnoprawnej będącej tytułem ubezpieczenia – prowadzi w efekcie do ustalenia wymiaru składki, a następnie do określenia wysokości publicznoprawnych obciążeń składkowych. Z uwagi na daninowy charakter takich obciążeń regulacje odnoszące się do ich nakładania i poboru powinny być oceniane z wykorzystaniem wzorca z art. 217 Konstytucji. Mimo że sam przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. nie nakłada obowiązku na płatnika składek, to bezpośrednią konsekwencją kontroli ważności oraz ewentualnego stwierdzenia przez ZUS nieważności umowy cywilnoprawnej,

stanowiącej tytuł ubezpieczenia, jest ustalenie wymiaru składek na innym poziomie niż miałyby to miejsce, gdyby ZUS nie zastosował art. 58 § 1 k.c. lub art. 83 § 1 k.c.

Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących rozumienia zasady poprawnej legislacji, Wnioskodawca stwierdza, że zaskarżone unormowanie nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę. Ze względu na nieprecyzyjny sposób sformułowania przepisu możliwe jest bowiem wyinterpretowanie kompetencji ZUS, która na poziomie innych aktów prawnych została wskazana wprost. Wnioskodawca nawiązuje przy tym do art. 119a i następnych ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa) ustanawiających klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania.

Wnioskodawca podkreśla, że powszechnie przyjęta wykładnia zaskarżonego przepisu, zgodnie z którą ZUS może ingerować w treść stosunków cywilnoprawnych mając za podstawę Kodeks cywilny, wynika z niewystarczająco precyzyjnego uregulowania tego przepisu.

Niezależnie od powyższego, wyinterpretowane z art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. uprawnienie ZUS prowadzi – w ocenie Wnioskodawcy – do ograniczenia prawa własności. Możliwość ograniczania prawa własności obwarowana jest warunkami określonymi w art. 64 ust. 3 Konstytucji. ZUS wywodzi swoje kompetencje do badania umów cywilnoprawnych w kontekście art. 58 § 1 k.c. i art. 83 § 1 k.c. „z niejednoznacznego brzmienia kwestionowanego przepisu, przy czym pozwala na to swoboda pozostawiona przez ustawodawcę w interpretowaniu rzeczony regulacji” (wniosek, s. 26). W ocenie Wnioskodawcy, nie jest zatem spełniona przesłanka formalna ingerencji w prawo własności (wymóg ustawy). Wnioskodawca odwołuje się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących wyrażonego w art. 64 ust. 3 Konstytucji wymogu ograniczenia prawa własności w akcie prawnym rangi ustawy, konieczności przestrzegania

identycznego nakazu wynikającego z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej oraz wprowadzania ograniczeń praw podmiotowych zgodnie z zasadą poprawnej legislacji.

Wnioskodawca, reasumując, stwierdza, że ograniczenie prawa własności, wynikające z wykonywania przez ZUS uprawnień nadanych w art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., nie spełnia wymogów określonych w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Taki stan rzeczy uzasadnia – zdaniem Wnioskodawcy – zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podsumowując całość argumentacji przedstawionej przez Wnioskodawcę, należy stwierdzić, że formułuje On tezę, iż – po pierwsze – na skutek uchwalenia przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. z naruszeniem zasady określoności prawa możliwe stało się wyinterpretowanie kompetencji ZUS, która nie została mu przyznana w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Korzystając z tej kompetencji, organy ZUS działają z przekroczeniem granic określonych w przepisach prawa (niezgodność przepisu z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji). Po drugie, wykorzystanie uprawnienia wywodzonego z zaskarżonego przepisu skutkuje nakładaniem danin publicznych, prowadzących do ograniczenia własności, z uchybieniem wymogowi ustanowienia ich w drodze ustawy. W obu przypadkach źródłem naruszenia wskazanych norm konstytucyjnych jest niewystarczająco precyzyjne sformułowanie zaskarżonego uregulowania.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan, postanowieniem z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. Tw 6/17, nadał analizowanemu wnioskowi dalszy bieg.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 83. 1. Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: (...)

3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek;”;

„Art. 86. 2. Kontrola może obejmować w szczególności: (...)

2) prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład;”.

Ustęp 1 art. 86 u.s.u.s. stanowi natomiast, że kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek przeprowadzają inspektorzy kontroli ZUS.

Poddanie wniosku merytorycznej ocenie wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii formalnych związanych z zakresem jego rozpoznania. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. – postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK

22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42).

Omawiając wzorce kontroli, Wnioskodawca odwołuje się do wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego niezgodności z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji przedstawia jedynie argumenty mające świadczyć o naruszeniu zasady określoności (jednoznaczności) prawa, rozumianej jako dyrektywa poprawnej legislacji.

Jako pierwszy związkowy wzorzec kontroli do art. 217 Konstytucji Wnioskodawca wskazał art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. Nie przedstawił jednak żadnych dowodów na poparcie tezy o jego naruszeniu. Kolejnymi wzorcami związkowymi są przepisy art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Należy w tym miejscu zauważyć, że każdy z trzech ustępów art. 64 Konstytucji reguluje odmienny zakres zagadnień związanych z prawem własności. Art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony, przy czym jej art. 64 ust. 2 doprecyzowuje, że rozważane prawa mają podlegać ochronie równej dla wszystkich. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania prawa własności zostało uregulowane z kolei w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jej istoty. Granice możliwych ograniczeń pozostałych praw majątkowych wynikają z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, z zastrzeżeniem, że omawiany przepis, w zakresie nieuregulowanym w jej art. 64 ust. 3, odnosi się również – jak wynika

z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do ingerencji w prawo własności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Mając na uwadze, że zarzut postawiony w analizowanym wniosku nie dotyczy konstrukcji prawa własności i innych praw majątkowych, czy też braku ich należytego zabezpieczenia, ale jedynie ich ograniczeń, należy przyjąć, że Wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Dlatego w zakresie dotyczącym badania zgodności zaskarżonego uregulowania z wzorcami kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zasadne jest umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, gdyż Wnioskodawca nie spełnił wymagań określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 tej ustawy.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji zasadne wydaje się przedstawienie niektórych kwestii związanych z prawną regulacją systemu ubezpieczeń społecznych obrazujących kontekst prawny, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis.

Zasadniczymi aktami prawnymi w tym zakresie są: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.; dalej: ustawa o FUS), ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 1368 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa) oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1376; dalej: ustawa wypadkowa).

Zgodnie z art. 1 u.s.u.s., ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (dalej: ubezpieczenie chorobowe);
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (dalej: ubezpieczenie wypadkowe).

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych określa m.in. zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.u.s.). Określone tą ustawą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otwarte fundusze emerytalne oraz płatnicy składek (art. 3 ust. 1 u.s.u.s.).

Płatnikami składek w stosunku do pracowników są pracodawcy (art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.).

Pracownicy, z wyłączeniem prokuratorów, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu oraz wypadkowemu (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s., art. 11 ust. 1 u.s.u.s., art. 12 ust. 1 u.s.u.s.).

Ubezpieczeniom tym podlega ponadto szereg innych podmiotów wyszczególnionych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Dla czytelności wyводу dalsze rozważania ograniczone będą do przepisów odnoszących się do ubezpieczonych zaliczonych do grupy pracowników. Zawężenie to nie ma negatywnego wpływu na możliwość dokonania oceny problemu konstytucyjnego przedstawionego przez Wnioskodawcę.

System ubezpieczeń społecznych oparty został na zasadzie „świadczenie w zamian za składkę” oraz na zasadzie finansowania świadczeń z gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) składek wszystkich ubezpieczonych. FUS jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu

realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem FUS jest ZUS (art. 51 u.s.u.s.).

Składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w części opłacanej przez płatnika wypełniają definicję daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Są to bowiem przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenia pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zagwarantowania systemu zabezpieczeń społecznych, służące tym samym wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (zob. na tle składki rentowej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. Stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest natomiast zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń (art. 15 u.s.u.s.).

Składki na ubezpieczenia emerytalne pracowników finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek. Składki na ubezpieczenia rentowe pracowników finansują z własnych środków w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek. Składki na ubezpieczenie chorobowe finansują w całości z własnych środków sami ubezpieczeni. Składki na ubezpieczenie wypadkowe pracowników finansują w całości z własnych środków płatnicy składek (art. 16 ust. 1, 1b, 2 i 3 u.s.u.s.).

Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych pracowników obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do ZUS w całości płatnicy składek (art. 17 ust. 1 u.s.u.s.).

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników stanowi przychód (z zastrzeżeniem przypadków wyszczególnionych w art. 18 ust. 1 u.s.u.s.), o którym mowa w art. 4 pkt 9 u.s.u.s., tj. przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych osiągniany z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a więc wynagrodzenie ze stosunku pracy oraz inne należności wynikające z tego stosunku, podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe stanowi natomiast podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe, przy czym nie stosuje się ograniczenia wynikającego z ustalenia maksymalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s. (art. 20 ust. 1 i 2 u.s.u.s.).

Stopy procentowe składek wynoszą:

- 1) 19,52% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie emerytalne;
- 2) 8,00% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe;
- 3) 2,45% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie chorobowe;
- 4) od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie wypadkowe.

Zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 22 ust. 1 i 2 u.s.u.s.).

Podstawy wymiaru składek limitują wysokość szeregu świadczeń wypłacanych przez ZUS.

Tytułem przykładu można wskazać, że miesięczny zasiłek chorobowy wynosi od 70% do 100% podstawy wymiaru zasiłku (art. 11 ust. 1 – 2 ustawy zasiłkowej). Świadczenie rehabilitacyjne wynosi od 75% do 100% podstawy wymiaru zasiłku chorobowego (art. 19 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Miesięczny zasiłek macierzyński wynosi od 60% do 100% podstawy wymiaru zasiłku (art. 31

ust. 1 i 2 ustawy zasiłkowej). Miesięczny zasiłek opiekuńczy wynosi 80% podstawy wymiaru zasiłku (art. 35 ust. 1 ustawy zasiłkowej).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy zasiłkowej, podstawę wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego ubezpieczonemu będącemu pracownikiem stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. Przepis ten stosuje się odpowiednio przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku macierzyńskiego i zasiłku opiekuńczego (art. 47 ustawy zasiłkowej).

Zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne z ubezpieczenia wypadkowego przysługują w wysokości 100% podstawy wymiaru, którą stanowi kwota będąca podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej).

Przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty rodzinnej i dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej z tytułu ubezpieczenia wypadkowego, do ustalenia wysokości tych świadczeń oraz ich wypłaty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o FUS (z pewnymi wyjątkami) z uwzględnieniem przepisów ustawy wypadkowej.

Renta z tytułu niezdolności do pracy i renta szkoleniowa z ubezpieczenia wypadkowego nie może być niższa niż:

- 1) 80% podstawy jej wymiaru – dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy;
- 2) 60% podstawy jej wymiaru – dla osoby częściowo niezdolnej do pracy;
- 3) 100% podstawy jej wymiaru – dla osoby uprawnionej do renty szkoleniowej (art. 18 ust. 1 ustawy wypadkowej).

Podstawę wymiaru emerytury i renty przyznawanej w oparciu o przepisy ustawy o FUS stanowi ustalona w sposób określony w art. 15 ust. 4 i 5 tej ustawy przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich

20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę (art. 15 ust. 1 ustawy o FUS).

Podstawę obliczenia emerytury (dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.) stanowi głównie kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek (art. 25 ust. 1 ustawy o FUS). Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 ustawy o FUS przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ust. 1 ustawy o FUS).

Wysokość emerytury dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. oblicza się na innych zasadach, ale również w oparciu o kwotę będącą podstawą jej wymiaru (art. 53 u.s.u.s.).

Renta dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy wynosi:

1) 24% kwoty bazowej, która wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym, oraz

2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych;

3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych;

4) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista osiągnąłby wiek emerytalny 60 lat.

Renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy wynosi 75% renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy (art. 62 ust. 1 i 2, art. 19 ustawy o FUS).

Renta szkoleniowa wynosi 75% podstawy wymiaru renty (art. 64 ust. 1 ustawy o FUS) a renta rodzinna – od 85% do 95% świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu (art. 73 ust. 1 ustawy o FUS).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną, do której zakresu działań należy m.in.: 1) realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne; 2) kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych (art. 66, art. 68 ust. 1 pkt 1 i 6 u.s.u.s.).

ZUS prowadzi konta ubezpieczonych oraz konta płatników składek (art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.u.s.), zapewniając rzetelność i kompletność gromadzonych informacji, dzięki czemu są one środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 34 ust. 1 i 2 u.s.u.s.).

Na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się m.in. informacje: o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne; wymienione w drukach: zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, imiennym raporcie miesięcznym i w deklaracji rozliczeniowej; o wysokości należnych i wpłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe i zdrowotne (art. 40 ust. 1 i 2 u.s.u.s.)

Płatnik składek przekazuje do ZUS imienne raporty miesięczne, po upływie każdego miesiąca kalendarzowego, w terminie ustalonym dla rozliczania składek. W raportach tych zamieszcza się m.in. informacje dotyczące wymiaru czasu pracy konkretnego ubezpieczonego, zestawienie należnych składek na ubezpieczenia społeczne w podziale na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (zawierające dane o: a) tytule ubezpieczenia, b) podstawie wymiaru składek, c) kwocie składki w podziale na należną od ubezpieczonego i płatnika składek oraz z innych źródeł finansowania), podstawę wymiaru i kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, z uwzględnieniem podziału na podmioty, które finansują składki (art. 41 ust. 1 i 3 u.s.u.s.).

Informacje zawarte w raportach płatnik składek przekazuje ubezpieczonemu w celu ich weryfikacji. Ubezpieczony może zgłosić na piśmie lub do protokołu do płatnika składek wnioski o sprostowanie informacji zawartych w imiennym raporcie miesięcznym w terminie 3 miesięcy od otrzymania informacji, jeżeli, jego zdaniem, nie są one zgodne ze stanem faktycznym. O fakcie tym informuje ZUS. W razie nieuwzględnienia przez płatnika składek reklamacji w terminie jednego miesiąca od daty jej wpływu, na wniosek ubezpieczonego, ZUS po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydaje decyzję (art. 41 ust. 8 i 11 u.s.u.s.).

Jeżeli ubezpieczony nie zakwestionuje informacji zawartych w imiennym raporcie miesięcznym, to informacje te uznaje się za zgodne ze stanem faktycznym, chyba że informacje dotyczące okresu objętego raportem zakwestionuje ZUS, wydając decyzję. ZUS może zakwestionować i zmienić informacje przekazane przez płatnika składek, o czym musi zawiadomić ubezpieczonego i płatnika składek. Jeżeli w terminie 3 miesięcy od otrzymania informacji osoba ubezpieczona i płatnik składek nie złożą wniosku o zmianę stanowiska ZUS, informacje uznane przez Zakład traktuje się jako prawdziwe. W razie złożenia takiego wniosku, ZUS po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydaje decyzję (art. 41 ust. 12 i 13 u.s.u.s.).

W sprawach ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej: k.p.a.). Na podstawie art. 7 k.p.a. ZUS ma obowiązek stać na straży praworządności oraz podejmować (z urzędu lub na wniosek stron) wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy; ma przy tym mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Każda wydana przez ZUS decyzja musi spełniać określone wymogi, a więc zawierać, między innymi, uzasadnienie faktyczne (wskazujące fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił

wiarygodności i mocy dowodowej) i prawne (wyjaśniające podstawę prawną decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa; art. 107 § 1 i 3 k.p.a.).

Podsumowując opisany wyżej stan prawny, można – z pewnym uproszczeniem – stwierdzić, że wysokość świadczeń należnych pracownikom z tytułu ubezpieczenia społecznego jest uzależniona od wysokości ich przychodu, czyli przede wszystkim wynagrodzenia ze stosunku pracy (za wyjątkiem świadczeń, których wysokość określana jest kwotowo lub w odniesieniu do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, jak np. dodatek pielęgnacyjny, dodatek dla sierot zupełnych, zasiłek pogrzebowy czy jednorazowe odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia wypadkowego). Ścisły jest zatem związek wynagrodzenia z wysokością należnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego: im wyższe wynagrodzenie – tym wyższe świadczenia. ZUS, w ramach dbałości o stan powierzonych mu do rozdyponowania między ubezpieczonych środków finansowych, zobowiązany jest do kontrolowania prawidłowości i rzetelności obliczania i opłacania składek.

W świetle takiego stanu prawnego należy rozstrzygnąć, czy wywodzone z art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. uprawnienie ZUS do oceny treści stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego narusza wskazane przez Wnioskodawcę wzorce kontroli.

Przechodząc do merytorycznej analizy zarzutów Wnioskodawcy, przypomnieć należy, że z uzasadnienia wniosku wyłania się problem konstytucyjny wymagający oceny zaskarżonej regulacji w świetle – po pierwsze – art. 7 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa oraz – po drugie – art. 217 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumentacja Wnioskodawcy koncentruje się w obu zarzutach na kwestionowaniu jednoznaczności zaskarżonego uregulowania, co prowadzi do umożliwienia działania ZUS poza granicami prawa oraz do nakładania danin

publicznych i w konsekwencji do naruszenia własności bez ustawowo określonej podstawy.

Mimo zatem wskazania zasady określoności prawa jako związkowego wzorca kontroli, celowe jest w pierwszej kolejności dokonanie analizy zgodności zaskarżonej normy z tą zasadą. Wynik takiej analizy, odnoszącej się do źródła niekonstytucyjności kwestionowanego uregulowania, będzie stanowił podstawę do rozstrzygnięcia sformułowanych przez Wnioskodawcę zarzutów.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[z]asada określoności prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji stanowi jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi także jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki TK z: 29 maja 2012 r., SK 17/09, cz. III, pkt 5.5.2; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79 cz. III, pkt 4.2 i powołane tam orzecznictwo).

Zasada określoności prawa nakazuje unikać stanowienia przepisów nieprecyzyjnych, niejednoznacznych oraz powodujących istotne wątpliwości prawne, a także posługujących się niezdefiniowanymi pojęciami albo mających niezrozumiałą treść (zob. szerzej wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.1-6.3 i powołane tam orzecznictwo). Każdy przepis prawa, w szczególności regulujący sytuację prawną jednostki oraz ograniczający konstytucyjne wolności i prawa, ma być precyzyjny i jasny. Jak objaśnił Trybunał, precyzyjność przepisu to możliwość dekodowania z niego jednoznacznych norm prawnych za pomocą uznanych na gruncie określonej kultury prawnej reguł interpretacji. Przejawia się to w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność gwarantować ma z kolei zrozumienie przepisu przez adresatów. Chodzi tu o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Warunek jasności oznacza więc nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać

stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych na adresatów obowiązków i przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce prowadzi do niepewności sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Trybunał zauważył, że stopień jasności przepisu powinien być zawsze relacjonowany do rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których przepisy są skierowane, a nade wszystko do stopnia ingerencji badanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, cz. III, pkt 6.3.1).

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, naruszenie zasady określoności przepisu i stwierdzenie z tego powodu niezgodności danego przepisu z art. 2 Konstytucji jest *ultima ratio* i powinno być stosowane dopiero, kiedy rozbieżności w interpretacji przepisu nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, a zatem gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. np. wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64, cz. VI, pkt 3.3)” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163].

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przepisu tego wynika obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych (zob. P. Tuleja, tezy do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP*, tom

I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 305 i cytowany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego).

Artykuł 217 Konstytucji wyraża zasadę ustawowej regulacji podatku i innych danin publicznych, którą określa się także mianem zasady wyłączności ustawowej w prawie daninowym. Z art. 217 ustawy zasadniczej wynikają także wymagania w zakresie dostatecznej określoności ustaw podatkowych. Ustawowe uregulowanie podmiotu, przedmiotu i stawek podatkowych ma umożliwić ustalenie wysokości podatku. Tym samym ani akt wykonawczy, ani tym bardziej interpretacja przepisów podatkowych nie mogą prowadzić do zmiany sytuacji na niekorzyść podatnika. Gwarancyjny charakter art. 217 Konstytucji dotyczy wyższych standardów zarówno co do zupełności regulacji, jak i jej klarowności. Za naruszenie zasad konstytucyjnych uważane jest formułowanie niejasnych i nieprecyzyjnych przepisów podatkowych, które powodują niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków (zob. W. Nykiel, A. Mariański, tezy do art. 217 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, op. cit.*, tom II, s. 1483, 1489).

W judykaturze istnieje utrwalony pogląd (na co zwracał uwagę również Wnioskodawca), zgodnie z którym w świetle art. 86 ust. 2 pkt 1 i art. 83 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do zbadania ważności umów kreujących stosunki prawne stanowiące tytuł do objęcia ubezpieczeniami społecznymi i wydania stosownych decyzji w przedmiocie podlegania bądź niepodlegania danej osoby owym ubezpieczeniom (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2010 r., sygn. I UK 43/10, powołane w niniejszym stanowisku wyroki Sądu Najwyższego pochodzą z Bazy Orzeczeń Sądu Najwyższego dostępnej na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że „nie samo zawarcie umowy zlecenia, lecz dopiero faktyczne wykonywanie usług na jej podstawie stwarza obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (...) Podleganie

ubezpieceniom społecznym wynika bowiem z prawdziwego zatrudnienia, a nie z samego faktu zawarcia stosownej umowy, a dokument w postaci umowy nie jest niepodważalnym dowodem na to, że osoby podpisujące go, jako strony, faktycznie złożyły niewadliwe oświadczenie woli o treści zapisanej w tym dokumencie (...) Jeśli zatem strony zawarły tego rodzaju umowę dla pozorów, to czynność prawna dotknięta wadą oświadczenia woli, o jakiej traktuje art. 83 § 1 zdanie 1 k.c., jako bezwzględnie nieważna, nie kreuje żadnego stosunku cywilnoprawnego i nie rodzi jakichkolwiek skutków z punktu widzenia prawa ubezpieczeń społecznych” (*ibidem*).

Artykuł 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. daje ZUS wyraźną podstawę do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek. Przepis ten determinuje formę procesową realizacji zadania ZUS w zakresie wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c u.s.u.s.).

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10, uznał, że „[p]od pojęciem wymierzania składek nie kryje się nic innego, jak tylko określenie wysokości tych składek według wynikającej z ustawy stopy procentowej (art. 22 ustawy systemowej) od podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 18 – 21 ustawy)”. Logiczną konsekwencją takiego rozumienia terminu „wymierzanie” jest inkorporowanie do jego treści elementu ustalenia wysokości podstawy wymiaru składki, względem której stosuje się następnie przelicznik procentowy, dający wymiar kwoty należnej składki.

Problem podstawy prawnej dla dokonywania weryfikacji podstawy wymiaru składek (czyli w praktyce wysokości wynagrodzenia) na ubezpieczenie społeczne pracownika i zmiany tejże podstawy wymiaru przez organ rentowy oraz jej kryteriów obszernie omówił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. II UZP 2/05. W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że dopuszczalność oceniania ważności treści umów o pracę według reguł prawa

cywilnego, na podstawie art. 58 k.c. w związku z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.; dalej: k.p.), nie jest w judykaturze kwestionowana. „Oczywiście, stwierdzając nieważność postanowień umownych, organ stosujący prawo uchyla się tylko od związania nimi, nie ingerując w treść umowy o pracę i nie zastępując stron stosunku pracy w kształtowaniu pracowniczych uprawnień płacowych. (...) umowa o pracę wywołuje skutki nie tylko bezpośrednie, dotyczące wprost wzajemnych relacji między pracownikiem i pracodawcą, lecz także dalsze, pośrednie, w tym w dziedzinie ubezpieczeń społecznych; kształtuje ona stosunek ubezpieczenia społecznego, określa wysokość składki, a w konsekwencji prowadzi do uzyskania odpowiednich świadczeń. Są to skutki bardzo doniosłe, zarówno z punktu widzenia interesu pracownika (ubezpieczonego), jak i interesu publicznego, należy zatem uznać, że ocena postanowień umownych może i powinna być dokonywana także z punktu widzenia prawa ubezpieczeń społecznych. Co więcej, godziwość wynagrodzenia – jedna z zasad prawa pracy (art. 13 k.p.) – zyskuje dodatkowy walor aksjologiczny; w prawie ubezpieczeń społecznych istnieje bowiem znacznie mocniejsza niż w prawie pracy bariera działania w ramach prawa, oparta na wymagającym ochrony interesie publicznym i zasadzie solidarności ubezpieczonych”.

Odpowiadając na pytanie dotyczące dopuszczalności kontroli przez ZUS wynagrodzenia za pracę w aspekcie zakresu obowiązków daninowych wynikających z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stwierdził, iż „gdyby (...) nawet uznać, że powołany w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych inicjującej niniejsze postępowanie przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych uprawnia organ wykonujący zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych jedynie do wydawania decyzji w zakresie prawidłowości obliczenia (wymierzenia) przez płatnika składki na ubezpieczenie społeczne, a nie w kwestii prawidłowego ustalenia wysokości wynagrodzenia będącego podstawą składki, to podstawy pozytywnej odpowiedzi

na postawione pytanie dostarcza art. 86 ust. 2 tej ustawy, który upoważnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych do kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń przez płatników składek. Kontrola ta obejmuje między innymi zgłoszenie do ubezpieczenia oraz prawidłowość i rzetelność obliczenia, potrącenia i płacenia składki. Oznacza to przyznanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych kompetencji do badania zarówno tytułu zawarcia umowy o pracę, jak i ważności jej poszczególnych postanowień i – w ramach obowiązującej go procedury – zakwestionowania tych postanowień umowy o pracę w zakresie wynagrodzenia, które pozostają w kolizji z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa. Należy przy tym podkreślić, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest ograniczony wyłącznie do zakwestionowania faktu wypłacenia wynagrodzenia w ogóle lub we wskazanej kwocie ani tylko prawidłowości wyliczenia, lecz może ustalać stosunek ubezpieczenia społecznego na ściśle określonych warunkach, będąc niezwiązanym nieważną czynnością prawną (w całości lub w części). (...) Realna możliwość takiej kontroli powstaje po przekazaniu przez płatnika raportu miesięcznego, przedkładanego zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy. W raporcie płatnik przedstawia między innymi dane o tytule ubezpieczenia i podstawie wymiaru składek oraz dokonuje zestawienia należnych składek na poszczególne ubezpieczenia. Dane te mogą być zakwestionowane zarówno przez ubezpieczonego, jak i przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W ramach art. 41 ust. 12 i 13 ustawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych może zakwestionować także wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzającej do obejścia prawa (art. 58 k.c.). Oczywiście, stanowisko organu rentowego podlega kontroli sądowej w ramach postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na podstawie art. 41 ust. 13 ustawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest również uprawniony do zamiany

przekazanych przez płatnika składek informacji o wysokości wynagrodzenia” (*ibidem*).

Obecnie w utrwalonym orzecznictwie sądów jednolicie przyjmuje się, iż art. 86 ust. 2 u.s.u.s. określa właściwość organu rentowego do badania zarówno tytułu zawarcia umowy o pracę, jak i ważności jej poszczególnych postanowień oraz do zakwestionowania – w ramach obowiązującej go procedury – tych postanowień umowy o pracę w zakresie wynagrodzenia, które pozostają w kolizji z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa (zob. wyroki: Sądu Najwyższego z dnia: 19 maja 2009 r., sygn. akt III UK 7/09; 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt III UK 26/07; 19 września 2007 r., III UK 30/07; 4 sierpnia 2005 r., II UK 16/05; 18 października 2005 r., II UK 43/05, poz. 251; oraz Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt III AUa 1103/15, System Informacji Prawnej Lex nr 2012855).

Dotychczasowe orzecznictwo sądów wskazuje zatem, iż treść zakwestionowanego przez Wnioskodawcę uregulowania nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, skoro jednolicie przyjmuje się, że na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do zakwestionowania wynagrodzenia, stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z ustawą albo zmierzającej do obejścia prawa, sprzecznej z zasadami współżycia społecznego lub na podstawie umowy pozornej.

W tej sytuacji trudno jest podzielić pogląd Wnioskodawcy o naruszeniu wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów przez normę uprawniającą ZUS do weryfikacji wynagrodzenia określonego w umowie o pracę jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Za nietrafną i gołosłowną należy uznać zwłaszcza tezę Wnioskodawcy, iż jednolita wykładnia przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., prezentowana przez sądy powszechne, wynika z niedostatecznej określoności zaskarżonej

regulacji. Doświadczenie życiowe uczy, że braki w zakresie określoności przepisu prowadzą raczej do istotnych rozbieżności w poglądach doktryny oraz w orzecznictwie sądowym. Jednolitość linii orzeczniczej może natomiast stanowić argument przekonujący o możliwości dekodowania z konkretnego przepisu jednoznacznych norm prawnych oraz o jego jasności pozwalającej na zrozumienie treści tego przepisu.

Wnioskodawca nie wykazał nie tylko, że rozbieżności w rozumieniu zaskarżonego przepisu nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, ale nie podał nawet, że takie rozbieżności istnieją. Analiza całości przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych regulujących zakres uprawnień ZUS oraz przegląd orzecznictwa sądów dotyczącego kompetencji tego Zakładu na gruncie art. 83 ust. 1 i art. 86 ust. 2 u.s.u.s. daje podstawę do stwierdzenia, że z przepisów tych można za pomocą uznanych w naszej kulturze prawnej metod wykładni odczytać jednoznaczną normę zezwalającą Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych na stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do oceny treści stosunków cywilnoprawnych przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Brak odrębnego przepisu ustanawiającego takie uprawnienie ZUS – na co wskazuje Wnioskodawca – nie jest równoznaczny z wykonywaniem przez ten Zakład zadań poza granicami prawa. Odmienny sposób uregulowania kompetencji organów władzy publicznej do oceny skutków czynności sprzecznych z prawem w Ordynacji podatkowej nie świadczy o nieprawidłowości rozwiązania przyjętego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i o braku możliwości wyinterpretowania uprawnienia ZUS do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego.

Teza o niedostatecznej określoności kwestionowanego uregulowania nie została przez Wnioskodawcę udowodniona. Teza ta stanowiła fundament twierdzenia o naruszeniu zasady legalizmu (niejednoznaczny przepis umożliwia działanie organu władzy poza granicami prawa) oraz o nałożeniu daniny

publicznej i ograniczeniu własności bez podstawy ustawowej (uchybie nie wymaganiom formalnym wynikającym z art. 217, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Uznanie, że przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. nie uchybia zasadzie określoności prawa i z jego treści odczytanej w połączeniu z innymi przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika uprawnienie ZUS do oceny treści stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego, stanowi podstawę do przyjęcia, że, korzystając z kwestionowanego przez Wnioskodawcę uprawnienia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa w granicach prawa (tj. zgodnie z wymogami wynikającymi z zasady legalizmu) a określana w wydawanych przez ten Zakład decyzjach w indywidualnych sprawach wysokość składki jest daniną publiczną nałożoną w drodze ustawy.

Podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne ustalona została w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym samym akcie prawnym określono zakres działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W oparciu o przepisy rangi ustawowej ZUS może weryfikować deklarowany przez płatnika przychód pracownika, stanowiący podstawę wymiaru składki, oraz wydawać decyzje w indywidualnych sprawach w przedmiocie ubezpieczenia społecznego. Tym samym, tak jak wymaga to art. 217 Konstytucji, to mocą ustawy dochodzi do nałożenia i określenia wymiaru daniny publicznej.

Jako związkowe wzorce kontroli do art. 217 Konstytucji Wnioskodawca wskazał art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Należy zatem rozstrzygnąć wątpliwości, jakie mogą powstać w związku z adekwatnością tych wzorców do oceny zgodności unormowań dotyczących nakładania podatków i innych danin publicznych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że realizacja obowiązku podatkowego zawsze łączy się z ingerencją w prawa majątkowe podatnika.

Jednakże skoro regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, to jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, lecz należy ją rozpatrzeć w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony, których granice (treść) są kształtowane przez te właśnie obowiązki. Innymi słowy, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. „Obciążenia podatkowe nie podlegają zatem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności lub innych praw majątkowych, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli” (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15 i powołane tam wyroki).

W wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 (*op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje stanowisko, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego, w tym podatkowego. Jednocześnie jednak wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału dopuszczalne są dwa wyjątki od tak sformułowanej zasady ogólnej.

Po pierwsze, nie można wykluczyć, że pod pozorem regulacji daninowej ustawodawca ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym. Przykładem takiej sytuacji byłoby nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia. Wówczas możliwe jest formułowanie zarzutu niekonstytucyjności przez odwołanie się zarówno do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), jak i do zakazu naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy jedynie kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń oraz ustalenia ich wielkości czy wysokości. Nie można zatem wykluczyć powoływania jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, np. związanych: ze zwrotem podatku, z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku lub z deklaracjami majątkowymi mającymi ułatwić organom podatkowym pozyskiwanie informacji.

Odnosząc powyższe poglądy do analizowanej sprawy, należy zauważyć, że żaden z podanych wyjątków w niej nie zachodzi. Wnioskodawca kwestionuje uregulowanie stanowiące podstawę wydawania przez ZUS decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek będących daninami publicznymi. Dlatego powołane związkowo wzorce z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za nieadekwatne.

Celem poparcia prezentowanej wcześniej oceny dotyczącej zgodności zaskarżonego uregulowania z uznanymi za adekwatne wzorcami kontroli zasadne jest odwołanie się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. P 9/15 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 78). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. „w zakresie, w jakim stanowi podstawę ustalania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych innej – niż wynikająca z umowy o pracę – wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

Z uwagi na konkretny charakter kontroli Trybunału sprawowanej w sprawach zainicjowanych pytaniem prawnym sądu powołany wyrok odnosi się jedynie do spraw związanych z wymiarem składki na ubezpieczenie chorobowe. Zaprezentowane na potrzeby tego postępowania przez Trybunał Konstytucyjny

poglądy można jednak odpowiednio wykorzystać w aktualnie prowadzonej analizie.

Podkreślić przy tym wypada, że w badanej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wyrok wydany po rozpoznaniu pytania prawnego w sprawie toczącej się pod sygn. P 9/15 nie kreuje zatem tej negatywnej przesłanki procesowej w niniejszym postępowaniu, zainicjowanym wnioskiem Prezydenta Konfederacji Lewiatan. Nie aktualizuje się również zakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z tą zasadą Trybunał Konstytucyjny ma bowiem obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 69).

W powołanym wyżej wyroku o sygn. P 9/15 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że świadczenia z ubezpieczenia chorobowego mają charakter alimentacyjny, a cały system oparty jest na zasadzie solidaryzmu, co uzasadnia kompetencje ZUS w zakresie zapobiegania nadużywaniu prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, finansowanych przez wszystkich ubezpieczonych. ZUS i sądy ingerują w wysokość wynagrodzenia tylko wyjątkowo, jeżeli kwota wynikająca z umowy o pracę (od której została uiszczona składka na ubezpieczenie chorobowe) budzi wątpliwości. W takiej sytuacji ZUS – po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – ustala realną płacę pracownika odpowiadającą kryteriom wskazanym w art. 78 § 1 k.p. Ustalenie to podlega kontroli sądowej i nie sposób uznać go za arbitralne.

Stosunek ubezpieczenia chorobowego (podobnie jak pozostałych ubezpieczeń społecznych) ma charakter publicznoprawny i stosuje się doń

przepisy k.p.a. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, strony tego stosunku są równe i powinny być jednakowo traktowane, mają też względem siebie określone prawa i obowiązki. Niemniej jednak to ZUS występuje w roli podmiotu ustalającego prawo podmiotu ubezpieczonego, a więc jako *iudex in re sua*. Elementami omawianego stosunku są między innymi zależna od wysokości wynagrodzenia wysokość uiszczanej składki oraz decyzja ZUS. Innymi słowy, określona w umowie o pracę wysokość wynagrodzenia pracownika rzutuje na treść stosunku publicznoprawnego, którego celem jest realizacja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Wynikająca z umowy o pracę wysokość wynagrodzenia wprost determinuje bowiem wysokość świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, finansowanych ze środków publicznych. To z tego właśnie powodu, analiza postanowień umów o pracę musi uwzględniać również interes publiczny.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny zgodził się z poglądami Sądu Najwyższego prezentowanymi w cytowanej wcześniej uchwale o sygn. II UZP 2/05, zgodnie z którymi odpowiednie zastosowanie art. 58 k.c. pozwala na uściślenie, że postanowienia umowy o pracę sprzeczne z ustawą albo mające na celu jej obejście są nieważne, a sprzeczne z zasadami współżycia społecznego – nieważne bezwzględnie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle Konstytucji, wysokość wynagrodzenia umownego, rzutującego na podstawę wymiaru składek, może i powinna podlegać weryfikacji z uwagi na wskazany wyżej publicznoprawny charakter stosunku ubezpieczeniowego. Nie budzi wątpliwości interes prawny państwa, w tym wypadku reprezentowanego przez ZUS, w zapobieżeniu różnorodnym próbom wyłudzenia świadczeń nienależnych albo zawyżonych i stąd – akceptowane przez sądy – powoływanie się na pozorność niektórych umów o pracę (gdy na przykład pracownik w ogóle jej nie świadczy) albo podważanie ich elementów. Od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, który bada prawidłowość zaskarżonej decyzji (zob. *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że „[z]godnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego, wszystkie elementy stosunku łączącego – w sferze zabezpieczenia społecznego – pracownika z państwem są ustawowo określone. W szczególności ustawa precyzyjnie określa podstawę wymiaru składek i wysokość składki, będącej daniną publiczną. W żaden sposób zasady tej nie narusza to, że – na podstawie kwestionowanej regulacji – w szczególnych okolicznościach podstawa wymiaru składki (wynagrodzenie pracownika) podlega weryfikacji. Dzieje się tak wówczas, gdy ogół okoliczności wskazuje na nieważność umowy o pracę w części dotyczącej wynagrodzenia, bo nie spełnia ono wymogów art. 78 § 1 k.p., a więc nie odzwierciedla jakości, ilości i rodzaju wykonanej pracy. W takiej sytuacji ZUS może zastosować – w swej istocie nadzwyczajny – tryb ustalenia podstawy wymiaru składek, w celu zapobieżenia wyłudzeniu świadczenia w nienależnej wysokości. Taka regulacja ustawowa nie godzi – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – w standardy konstytucyjne. (...) ZUS, a następnie sądy, ustalają – najpierw w postępowaniu wyjaśniającym, a w razie wniesienia odwołania, w postępowaniu sądowym – płacę realną, odpowiadającą kryteriom wskazanym w art. 78 § 1 k.p., nie zaś jakąś arbitralnie określoną płacę «właściwą». W celu ustalenia owego realnego wynagrodzenia, stosują przepisy k.c. co wynika wprost z art. 300 k.p. Jak wynika z u.s.u.s., podstawa wymiaru składek pracowników nie jest dowolna, oderwana od treści stosunku pracy. Dlatego ZUS może badać postanowienia umów o pracę, w tym również zawarte w nich postanowienia o wysokości wynagrodzenia. Umowa o pracę jest czynnością prawną, dla oceny ważności której – w sferze prawa ubezpieczeń społecznych – Sąd Najwyższy dopuszcza, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego słusznie, stosowanie art. 58 k.c. Zastosowanie tego przepisu pozwala rozstrzygnąć kwestię wstępną, mającą zasadnicze znaczenie dla oceny prawidłowości wymiaru składki” (*op. cit.*).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego stanowią dodatkową argumentację przemawiającą za słusnością orzeczenia o zgodności art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. w zaskarżonym przez Wnioskodawcę zakresie z art. 7 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa oraz z art. 217 Konstytucji RP.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego