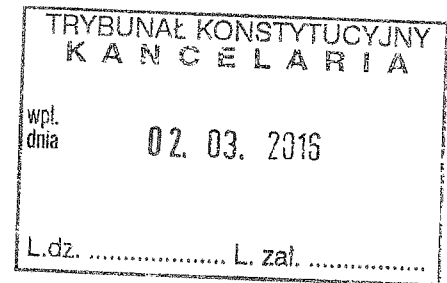




PG VIII TK 5.2016



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

przepisu art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń
społecznych (t. j.: Dz. U z 2015 r., poz. 121 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie wnoszę o odroczenie utraty mocy obowiązującej
zakwestionowanego przepisu na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia
wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, „[r]ozporządzenia są wydawane 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”.

Art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej określa wymagania, jakie powinno zawierać upoważnienie ustawowe, aby mogło być uznane za zgodne z tym przepisem.

„Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28].

Wypowiadając się co do rozumienia pojęcia „wytyczne”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[a]rt. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia <wytycznych>. Należy zauważyć, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono, że <wytyczne> to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia. Za wytyczne uznano wskazanie celu – kierunku, który miałyby być osiągnięty w danym akcie (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.).

Podobne stanowisko zajęła Rada Legislacyjna, która uznała, że <wytyczne> to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku

merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając pojęcie <wytycznych> w swoim orzecznictwie, podzielił powyższe poglądy. Zdaniem Trybunału <wytyczne> to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wytyczne mają mieć charakter merytoryczny. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakaz, by ustanowienie rozporządzenia następowało <w porozumieniu> lub <po zasięgnięciu opinii>) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

[...]

W ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160).

[...]

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82) uznał, że sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą ustawodawcy. Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (zob. też wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99; 7 listopada

2000 r., sygn. K 16/00; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164; 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70). Jeżeli jednak tego typu rekonstrukcja wytycznych okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (por. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08)” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11].

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś, że „ustawowe upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę <wytycznych dotyczących treści aktu>, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak <wytycznych> stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, *op. cit.*).

Art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j.: Dz. U z 2015 roku, poz. 121 ze zm.) [dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawa systemowa lub u.s.u.s.] zawiera upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego. Przepis ten stanowi, że „[m]inister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów”.

W tym miejscu trzeba odnieść się do przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Na wstępie należy zaznaczyć, że, 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].

Z kolei, w myśl art. 4 pkt 1 i 3 ustawy systemowej, przez składki należy rozumieć składki na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych, czyli osób fizycznych podlegających chociażby jednemu z ubezpieczeń społecznych.

Przepisy normujące zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne znajdują się w rozdziale 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którego tytuł brzmi: „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne”, w art. 18 - 21.

„Podstawą wymiaru składek jest kwota pieniężna wyrażona w złotych, po przemnożeniu której przez obowiązującą stopę procentową składki otrzymuje się kwotę należnych składek na dane ubezpieczenie społeczne” (P. Kostrzewa, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr 162094, komentarz do art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, teza 1).

„Na wysokość składek na ubezpieczenia społeczne wpływają dwa czynniki: stopa procentowa oraz podstawa wymiaru składki. W tej konstrukcji podstawa wymiaru składki jest elementem zmiennym oraz faktycznie wpływającym na wysokość składek dla poszczególnych ubezpieczonych. Jak wskazuje J. Wantoch-Rekowski, w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych brak jest ustawowej definicji pojęcia podstawy wymiaru składek, zaś normatywne ujęcie tego pojęcia znajduje się głównie w art. 18 u.s.u.s. oraz art. 19-21 u.s.u.s., [...]. Poza wskazanymi wyżej przepisami zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zostały określone w wydanym na podstawie

art. 21 u.s.u.s. rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe” (M. Bartoszewska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Rekowski – Wantoch, Lex 2015, nr 414077, komentarz do art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, teza 1).

Art. 18 ustawy systemowej „wskazuje w sposób szczegółowy, co stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla poszczególnych grup ubezpieczonych” (M. Bartoszewska, *ibidem*, teza 2).

Również w art. 18a i 18b u.s.u.s. ustawodawca wskazał, co stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla określonych w tych przepisach kategorii ubezpieczonych.

W art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zostało określone, że roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne:

- pracowników, z wyłączeniem prokuratorów,
- osób wykonujących pracę nakładczą,
- członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych,
- osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia [dalej: zleceniobiorcy], oraz osób z nimi współpracujących - za wyjątkiem zleceniobiorców będących uczniami gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych lub studentami, do ukończenia 26 lat, którzy nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym,
- osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących,
- posłów i senatorów pobierających uposażenie oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej,

- osób pobierających stypendium sportowe,
- pobierających stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej,
- osób wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie integracyjne lub stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez powiatowy urząd pracy,
- osób pobierających stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez inne niż powiatowy urząd pracy podmioty kierujące na szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych,
- osób pobierających stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych,
- duchownych,
- żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę kandydacką,
- osób odbywających służbę zastępczą,
- funkcjonariuszy Służby Celnej,
- osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a także osób pobierających wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego albo w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy,

- osób pobierających świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia,
 - członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tej funkcji,
 - osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, za które ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę,
 - osób dobrowolnie objętych ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi
- w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone.

Jeśli jednak brak jest podstaw dla ustalenia przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, to, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy systemowej, wynagrodzenie to ustala się na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z trzeciego kwartału roku poprzedniego.

W art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono zatem ograniczenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, określając jej maksymalną wysokość.

„W celu zapobieżenia sytuacji, w której z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych byłyby wypłacane bardzo wysokie świadczenia emerytalne lub rentowe, ustawodawca wprowadził ograniczenie w postaci rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Istota omawianego ograniczenia sprowadza się do tego, że jeżeli suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego z poszczególnych miesięcy danego roku kalendarzowego osiągnie pułap rocznej podstawy wymiaru składek, to od kwot przekraczających to ograniczenie nie są należne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w tym roku kalendarzowym” (P. Kostrzewa,

op. cit., Lex/el 2014, nr 162097, komentarz do art. 19 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, teza 1).

Pozostałe jednostki redakcyjne art. 19 ustawy systemowej normują wyłącznie zagadnienia związane z określoną w jego ust. 1 maksymalną wysokością podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Z kolei art. 20 u.s.u.s. dotyczy podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach społecznych, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie rentowe, z tym że:

- przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe nie stosuje się ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s. (art. 20 ust. 2 u.s.u.s.),
- podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe osób, które temu ubezpieczeniu podlegają dobrowolnie, nie może przekraczać miesięcznie 250% prognozowanego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 10 u.s.u.s. (art. 20 ust. 3 u.s.u.s.).

Art. 20 ust. 4 ustawy systemowej nakłada na Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obowiązek ogłoszenia kwoty 250% przeciętnego wynagrodzenia, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w określonym terminie.

Odnieść się także trzeba do przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących przychodów, które stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Należy odnotować, że, zgodnie z przepisami ustawy systemowej, przychód stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe:

- pracowników, z wyłączeniem prokuratorów (art. 18 ust. 1 u.s.u.s.),
- osób wykonujących pracę nakładczą (art. 18 ust. 1 u.s.u.s.),

- członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych (art. 18 ust. 1 u.s.u.s.),
- zleceniobiorców, którym w umowie agencyjnej lub umowie zlecenia albo w innej umowie o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, określono odpłatność za jej wykonywanie kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie (art. 18 ust. 3 w zw. z 1 u.s.u.s.),
- osób świadczących pracę na podstawie umowy uaktywniającej (art. 18 ust. 5c w zw. z ust. 3 w zw. z 1 u.s.u.s.).

Z kolei, w myśl art. 18 ust. 4 pkt 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przychód łącznie z kosztami uzyskania i kwotą podatku, o których mowa w przepisach 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] stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tej funkcji.

W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych została zamieszczona legalna definicja pojęcia „przychód”. Stosownie do art. 4 pkt 9 u.s.u.s., przez przychód należy rozumieć przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu: zatrudnienia w ramach stosunku pracy, pracy nakładczej, służby, wykonywania mandatu posła lub senatora, wykonywania pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, pobierania zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia integracyjnego i stypendium wypłacanych bezrobotnym oraz stypendium sportowego, a także z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, jak również z tytułu współpracy przy tej działalności lub współpracy przy wykonywaniu umowy oraz przychody z działalności wykonywanej osobiście przez osoby należące do składu rad nadzorczych, niezależnie od sposobu ich powoływania.

W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych brak jest dalszych regulacji dotyczących pojęcia „przychodu”.

Jedynie sygnalizacyjnie należy zaznaczyć, iż, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przychodami są otrzymane przez podatnika lub pozostawione do jego dyspozycji w roku podatkowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. W dalszych przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych znajdują się szczegółowe regulacje dotyczące przychodów uzyskiwanych z różnych tytułów.

Ustawodawca - w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - upoważnił właściwego ministra do uregulowania w akcie wykonawczym dwóch zakresów materii, a mianowicie:

- 1) szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne,
- 2) wyłączeń z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów.

Upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 21 u.s.u.s., określa organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. W przepisie tym ustawodawca nie wskazał jednak wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Z art. 21 ustawy systemowej wynika, iż właściwy minister, określając szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, ma uwzględnić ograniczenie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s. Jest to jedyna wskazówka, jaką ustawodawca zawarł w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wskazówka ta nie ma jednak żadnego znaczenia. Jak już wyżej odnotowano, w art. 19 ust. 1 ustawy systemowej określono maksymalną roczną wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i

rentowe. Wysokość ta wynosi 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. Z uwagi na taką regulację ustawową, właściwy minister, określając, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, i tak nie mógłby ustalić jej w wysokości wyższej od kwoty stanowiącej ograniczenie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W przypadku, gdyby minister określił w akcie wykonawczym roczną wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości wyższej niż trzydziestokrotność wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s., to taki przepis rozporządzenia byłby niezgodny właśnie z art. 19 ust. 1 ustawy systemowej, jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba bowiem przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że: [...] akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, *op. cit.*).

Z kolei w wyroku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09, polski Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „[k]onstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: [...] 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych

warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą” (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12).

W art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych brak jest nadto w ogóle wskazówek, co minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ma wziąć pod uwagę, określając wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 21 ustawy systemowej nie zawiera jakichkolwiek wskazań, co minister, wydając akt wykonawczy, ma mieć na względzie. W przepisie tym brak jest wskazań co do kierunku rozporządzenia czy kryteriów, jakimi minister winien się kierować. Brzmienie art. 21 u.s.u.s. nie pozwala też odczytać, jaką - według ustawodawcy - rozporządzenie, realizujące upoważnienie zawarte w tej normie, winno mieć treść.

Trzeba podkreślić, że także inne przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawierają wytycznych co do zasad, kierunku czy kształtu regulacji, określających w rozporządzeniu szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów. W oparciu o przepisy ustawy systemowej nie można zatem zrekonstruować treści wytycznych do wydania przedmiotowego aktu wykonawczego.

Ustawodawca pozostawił zatem ministrowi pełną dowolność i swobodę w określeniu szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz wyłączeń z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów. Brak precyzyjnych wytycznych, jak określona materia winna być uregulowana w rozporządzeniu, jest niedopuszczalny. Jak już odnotowano, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „[b]rak <wytycznych> stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe

wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, *op. cit.*).

W tym stanie rzeczy należy uznać, iż upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, albowiem nie zawiera wytycznych co do treści rozporządzenia.

Należy też zwrócić uwagę, że natychmiastowa utrata mocy obowiązującej art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a co za tym idzie - utrata mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (t. j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2236), spowodowałaby, że - z dniem ogłoszenia wyroku - przestałyby obowiązywać jakiegokolwiek przepisy regulujące przedmiotowe zagadnienie i przepisy takie nie obowiązywałyby aż do momentu wejścia w życie nowych regulacji tej materii, co wywołałoby negatywne konsekwencje.

W celu zminimalizowania tych negatywnych konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zasadne jest, zgodnie z art. 190 ust. 3 ustawy zasadniczej, odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na powyższe, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.



Andrzej Seremet