



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 marca 2017 r.

Pozycja 8

POSTANOWIENIE

z dnia 22 lutego 2017 r.

Sygn. akt K 11/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący

Henryk Cioch

Lech Morawski

Piotr Pszczółkowski

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lutego 2017 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

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

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny we wniosku z 1 marca 2016 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s. lub ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i jednocześnie o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw.

Art. 21 u.s.u.s. upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad 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.

Prokurator Generalny uznał, że art. 21 u.s.u.s. nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, a zatem nie spełnia jednego z wymagań wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie „wytycznych” wyjaśnił przy tym na podstawie przywołanych przez siebie licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska Rady Legislacyjnej.

Ocenę konstytucyjności art. 21 u.s.u.s. Prokurator Generalny poprzedził analizą treści przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a także dotyczących przychodów, które stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, w szczególności art. 18-21 tej ustawy.

W świetle poczynionych na wstępie ustaleń dotyczących wzorca konstytucyjnego oraz otoczenia normatywnego art. 21 u.s.u.s., Prokurator Generalny stwierdził, że jedyna zawarta w kwestionowanym przepisie wskazówka, 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 niewystarczająca z punktu widzenia konstytucyjnego wymagania określenia w akcie wykonawczym szczegółowych wytycznych. W art. 19 ust. 1 u.s.u.s. określono bowiem 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. Prokurator Generalny zauważył, że ze względu 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 u.s.u.s. Jeśliby 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 z art. 19 ust. 1 u.s.u.s, jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny przypomniał, że w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wymaga 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.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w art. 21 u.s.u.s. brak w ogóle wskazań, co minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ma wziąć pod uwagę, określając wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów. Brzmienie art. 21 u.s.u.s. nie pozwala też odczytać, jaką treść – według ustawodawcy – powinno mieć rozporządzenie realizujące upoważnienie zawarte w tym przepisie. Prokurator Generalny stwierdził, że także inne przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawierają wytycznych co do zasad, kierunku czy kształtu tego aktu wykonawczego. To znaczy – w ocenie Prokuratora Generalnego – że ustawodawca pozostawił ministrowi pełną dowolność określania szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz wyłączeń z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niektórych rodzajów przychodów.

Jeśli chodzi o sformułowany przez Prokuratora Generalnego wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 21 u.s.u.s, wnioskodawca stwierdził, że natychmiastowa eliminacja z systemu prawa tego przepisu oraz wydanego na jego podstawie 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2236), spowodowałyby, że – z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego – przestałyby obowiązywać jakiegokolwiek przepisy regulujące przedmiotowe zagadnienie

i przepisy takie nie obowiązywałyby aż do momentu wejścia w życie nowych regulacji, co wywołałoby negatywne skutki.

2. Na podstawie art. 82 ust. 3 oraz art. 56 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. Swe stanowisko przedstawił w piśmie z 20 maja 2016 r., w którym stwierdził, że art. 21 u.s.u.s. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizowawszy przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a także dotyczące „przychodu” przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.), stwierdził, podobnie jak wnioskodawca, że art. 21 u.s.u.s. nie zawiera jakichkolwiek wskazówek dla organu wydającego rozporządzenie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ani ten przepis, ani pozostałe przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wskazują, czym powinien się kierować minister, określając w akcie wykonawczym do ustawy szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rażąco jest brak szczegółowych wskazówek ustawowych dotyczących kryteriów ustalania rodzajów przychodów podlegających wyłączeniu z podstawy wymiaru składek. Powoduje to, że upoważniony organ w istocie w sposób dowolny, nieskrępowany postanowieniem ustawy, może określać rodzaje przychodów, prowadzące do obniżenia podstawy wymiaru składek.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że wymaganie zawarcia wytycznych w przepisie upoważniającym lub w innych przepisach ustawy ma szczególną doniosłość, gdy rozporządzenie reguluje kwestie związane z prawami człowieka i obywatela. W rozpatrywanym przypadku rozporządzenie dotyczy szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek pobieranych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Reguluje więc kwestie prawa do zabezpieczenia społecznego opartego na zasadach ubezpieczeniowych.

Swe stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich wsparł licznymi odwołaniami do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego relacji między ustawą i aktem wykonawczym wydanym na podstawie zawartego w ustawie upoważnienia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21 u.s.u.s. nie powinno prowadzić do pozbawienia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego możliwości określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Rzecznik zaznaczył, że upoważnienie ministra „(...) nie może mieć jednak cech dowolności i nie może być realizowane na podstawie arbitralnie przyjętych kryteriów, a więc bez racjonalnego uzasadnienia”.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 lutego 2017 r. – działając na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) – wycofał wniosek.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK lub ustawa o organizacji TK), przy czym art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) stanowi, że do postępowań wszczętych i nie-

zakończonych przed wejściem w życie ustawy o organizacji TK stosuje się tę właśnie ustawę. Z tego względu w analizowanej sprawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Zgodnie z art. 56 ust. 2 pkt 1 uoTK wnioskodawca do rozpoczęcia rozprawy może wycofać wniosek. Tak też się stało w niniejszej sprawie – Prokurator Generalny cofnął wniosek w piśmie z 3 lutego 2017 r.

Art. 56 ust. 1 uoTK, podobnie jak wcześniej obowiązujące ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, począwszy od ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), opiera postępowanie przed Trybunałem na zasadzie dyspozycyjności (zob. także art. 67 uoTK). Jednym z przejawów tej zasady jest przyznane wnioskodawcy (skarżącemu, sądowi przedstawiającemu pytanie prawne) prawo do wycofania wniosku (skargi konstytucyjnej, pytania prawnego) w określonym terminie (art. 56 ust. 2 i 3 uoTK). Cofnięcie wniosku dokonane w terminie nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc jedną z przesłanek umorzenia postępowania.

3. Wobec cofnięcia wniosku przez Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 uoTK postanowił umorzyć postępowanie w niniejszej sprawie.