



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 marca 2016 r.

Pozycja 269

POSTANOWIENIE

z dnia 23 marca 2016 r.

Sygn. akt Ts 5/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący i sprawozdawca
Stanisław Biernat
Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.D. w sprawie zgodności:

art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 20 i art. 22, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 2 stycznia 2016 r. (data nadania) Z.D. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2015.121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), rozumiany w sposób przyjęty w wyroku Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2011 r. (sprawa I UK 179/11) i orzecznictwie sądów powszechnych, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 20 i art. 22, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący był od 16 listopada 1992 r. zatrudniony na podstawie umowy o pracę, a od 6 lutego 1993 r. prowadził także pozarolniczą działalność gospodarczą. Jego wynagrodzenie pobierane z tytułu zatrudnienia pracowniczego składało się z wynagrodzenia zasadniczego, niższego niż wynagrodzenie minimalne, i premii zadaniowej, która zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym u jego pracodawcy traktowana była jak prowizja i zwykle była wypłacana za okresy dłuższe niż miesiąc. Z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej skarżący dokonał od 1 stycznia 1999 r. zgłoszenia wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego. Decyzją z czerwca 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w O. (dalej: ZUS w O.), na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1, art. 38 ust. 1, art. 9 ust. 1a, art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stwierdził, że skarżący od 1 stycznia 2000 r. do 30 kwietnia 2014 r. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. ZUS w O. oparł swoją decyzję na ustaleniu, że w tym okresie do skarżącego miał zastosowanie art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubez-

pieczeń społecznych. W odwołaniu od tej decyzji skarżący zarzucił ZUS w O. naruszenie powyższego przepisu poprzez jego błędną wykładnię. Podniósł, że przepis ten „nie wskazuje, by miał on zastosowanie do osób, które uzyskały wynagrodzenie niższe niż minimalne w każdym miesiącu, ale »w przeliczeniu na okres jednego miesiąca«”. Wyrokiem z grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w O. (dalej: Sąd Okręgowy w O.) oddalił odwołanie skarżącego, uznawszy je za niezasadne. Wskazał przy tym, że wykładnia zwrotu „w przeliczeniu na okres jednego miesiąca” została przedstawiona w wyroku Sądu Najwyższego z grudnia 2011 r. W świetle tego wyroku zwrot ten „dotyczy przeliczenia aktualnego do ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy”. Jak dalej sąd ten wywodzi: „Podstawę wymiaru składek ustala się i rozlicza w okresach miesięcznych. Genetycznie wynika to z pracowniczego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, w którym pracodawca wypłaca pracownikowi wynagrodzenie za pracę co najmniej raz w miesiącu. Podstawę wymiaru składek stanowi przychód, który pracownik w danym miesiącu otrzymał lub który został pozostawiony do jego dyspozycji. Jeżeli pracodawca nie miał środków na wypłatę lub wypłacił wynagrodzenie z opóźnieniem, to przychód powstaje dopiero w miesiącu wypłaty i składa się na podstawę wymiaru składek za ten miesiąc, a nie za miesiąc wcześniejszy, w którym powinna nastąpić wypłata wynagrodzenia”. Wyrokiem z września 2015 r. Sąd Apelacyjny w B. oddalił apelację skarżącego, stwierdziwszy, że przedstawiona przez niego wykładnia art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „pozostaje w opozycji do utrwalonej linii orzeczniczej”. Rozstrzygnięcie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego 2 października 2015 r.

Zdaniem skarżącego przyjęty w judykaturze sposób rozumienia użytego w art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwrotu „w przeliczeniu na okres miesiąca”, zgodnie z którym do wysokości otrzymywanego wynagrodzenia nie wlicza się świadczeń przysługujących za okresy dłuższe niż miesiąc i w związku z tym wypłacanych w innym terminie, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Jak zarzucił, taka wykładnia zakwestionowanego przepisu jest wadliwa, gdyż „wyłącza możliwość wliczenia do otrzymywanego wynagrodzenia za dany miesiąc składników wynagrodzenia przysługujących za pracę w danym miesiącu, jednakże wypłacanych w okresach dłuższych, ale uwzględniających dany miesiąc pracy”. Ponadto – zdaniem skarżącego – art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie nierówno traktuje osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę i jednocześnie prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Przejawem tego jest – jak podkreślił – gorsze traktowanie takich osób otrzymujących wynagrodzenie za pracę za okresy dłuższe niż jeden miesiąc od tych pobierających wynagrodzenie comiesięczne złożone tylko z jednego składnika.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 60 oraz art. 64-66 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków, a także skargom, co do których zaistniały okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r., Trybunał odmawia nadania dalszego biegu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi jest nie każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyczy wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej na-

leży zatem wskazać, która konstytucyjna wolność lub które konstytucyjne prawo skarżącego i w jaki sposób zostały naruszone (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r.).

Skarżący zakwestionował art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu: „Ubezpieczeni wymienieni w ust. 1 – tj. niektóre osoby podlegające obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym – których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służby, pobierania świadczenia szkoleniowego, świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego lub wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie w przeliczeniu na okres miesiąca jest niższa od określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5a – tj. kwoty najniższego wynagrodzenia – podlegają również obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów, z zastrzeżeniem ust. 1b i art. 16 ust. 10a”.

Jako podstawę skargi skarżący wskazał art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak zarzucił, art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, rozumiany w sposób przyjęty przez judykaturę, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz równości i równego traktowania przez władze publiczne.

Odnosnie do art. 2 Konstytucji należy przypomnieć, że zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału zasada demokratycznego państwa prawnego co do zasady nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mogłby domagać się w skardze konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednak jednocześnie żadnej konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Artykuł 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady mogą stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocnicze wzorce kontroli, jednakże pod warunkiem że skarżący jednocześnie wskaże inną naruszoną normę konstytucyjną statuującą wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Zarzut niezgodności danego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego może być więc rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia przez niego wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Trybunał zauważa, że w treści uzasadnienia skargi skarżący, zarzuciwszy niezgodność art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 Konstytucji, wskazał także na naruszenie zasady „pewności prowadzenia działalności gospodarczej”. Jego zdaniem, doszło do tego na skutek nałożenia na niego „podwójnego obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne i rentowe), pomimo tego, że dochód otrzymywany ze stosunku pracy w przeliczeniu na okres miesiąca (przy uwzględnieniu składników wynagrodzenia przysługujących za okres dłuższy niż jeden miesiąc) nie był niższy od minimalnego wynagrodzenia na pracę”.

W myśl art. 50 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Zakres zaskarżenia obejmuje – jak stanowi ust. 2 tego przepisu – wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). W swoich orzeczeniach Trybunał jednak wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. na tle art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U.102.643, ze zm., wyroki TK z: 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 29 października 2002 r., P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67 oraz 19 lutego 2003 r., OTK

ZU nr 2/A/2003, poz. 12). Trybunał przyjmuje w związku z tym, że na skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca ją treść, a w *petitum* skargi następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51 oraz 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że wynikająca z uzasadnienia skargi istota problemu konstytucyjnego pozwala przyjąć, że skarżący łączy naruszenie art. 2 z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Wyrażona w art. 20 i art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej jest zarówno normą prawa w znaczeniu przedmiotowym (zasadą ustroju państwa), jak i podstawą prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej. Wolność ta, choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji, może być fundamentem uprawnień jednostki wobec państwa i organów władzy publicznej, uprawnień, które powinny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej.

W związku z zarzutami sformułowanymi w skardze należy przypomnieć, że wolność działalności gospodarczej nie ma – co wielokrotnie podkreślał Trybunał w swoich orzeczeniach – charakteru absolutnego i tak jak inne konstytucyjne wolności i prawa może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56). Warunki nakładania ograniczeń w zakresie swobody działalności gospodarczej określa art. 22 Konstytucji. Z tego przepisu ustawy zasadniczej wynika zasada nieograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny, niezgodny z wymienionymi w nim warunkami (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33), reguluje on bowiem wprost, wyczerpująco i kompleksowo przesłanki zarówno formalne (w drodze ustawy), jak i materialne (ważny interes publiczny) jej ograniczania. W związku z tym na skarżącym – w myśl art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 2015 r. – ciąży obowiązek precyzyjnego określenia, z którym z elementów tej normy konstytucyjnej kwestionowany przepis ustawowy pozostaje w sprzeczności. Trybunał stwierdza, że tego obowiązku skarżący nie wypełnił. Nie można bowiem uznać, że obowiązek ten został wypełniony przez lakoniczne stwierdzenie, że do ingerencji w wolność działalności gospodarczej doszło na skutek nałożenia na skarżącego „podwójnego obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne i rentowe)”. Zarzuty sformułowane w skardze koncentrują się natomiast jedynie na – zdaniem skarżącego – wadliwej, a przez to – jak twierdzi – niekonstytucyjnej wykładni użytego w art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwrotu „w przeliczeniu na okres miesiąca” dokonanej przez Sąd Najwyższy, a stosowanej przez sądy powszechne.

Trybunał wskazuje zatem, że skarżący nie określił, w jaki sposób zakwestionowany w skardze art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych narusza wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 77 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie zarzutów niezgodności art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Co do zarzutu naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa Trybunał zwraca uwagę na to, że w swoim orzecznictwie wyraził już pogląd, zgodnie z którym zasada ta każdorazowo wymaga odniesienia reguł z niej wynikających do praw podmiotowych jednostki. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. Trybunał orzekł: „Uznając (...) prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (...), tzn. przysługuje (...) w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samo-

istnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W rozpatrywanej skardze skarżący nie wskazał takiego naruszonego konstytucyjnego prawa podmiotowego, a w konsekwencji nie określił sposobu jego naruszenia. Skarga nie spełnia więc w tym względzie podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanego w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. Wydanie orzeczenia jest więc w tym zakresie niedopuszczalne.

Okoliczność ta stanowi – w myśl art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r. – podstawę odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.