



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2016 r.

Pozycja 41

## POSTANOWIENIE z dnia 14 czerwca 2016 r. Sygn. akt P 71/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 czerwca 2016 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w B., czy:

- 1) § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 2236, ze zm.), przez to, że został wydany w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.), niezawierające dostatecznych wskazówek do wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 163, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 686), to jest wyłączająca w art. 3 ust. 6 tylko świadczenie urlopowe z podstawy wymiaru składek, bez jednoczesnego takiego samego wyłączenia z podstawy wymiaru składek przychodów w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Okręgowy w B., V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), w postanowieniu z 12 marca 2015 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

1) § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie), przez to, że został wydany w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: *usus*), niezawierające dostatecznych wskazówek do wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr. 43, poz. 163, ze zm.; dalej: *uzfśś*), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 686), to jest wyłączająca w art. 3 ust. 6 tylko świadczenie urlopowe z podstawy wymiaru składek, bez jednoczesnego takiego samego wyłączenia z podstawy wymiaru składek przychodów w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Sprawa, w związku z którą sąd zwrócił się z pytaniem prawnym, zawisła na skutek odwołania wniesionego przez Urząd Gminy w W. od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). W zaskarżonych decyzjach ZUS ustalił podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla pracowników urzędu, zaliczając do niej świadczenia wypłacane w latach 2008-2013 z okazji świąt Bożego Narodzenia i świąt Wielkiejnocy. Świadczenia te nie spełniają bowiem tzw. kryterium socjalnego, a tym samym nie są objęte zwolnieniem opisanym w § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia.

W ocenie pytającego sądu, zgodność z Konstytucją przepisów regulujących zaliczanie świadczeń z funduszu socjalnego do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, budzi istotne wątpliwości.

Naruszenie art. 92 ust 1 Konstytucji przez § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia sąd upatruje w braku wytycznych do wydania rozporządzenia w art. 21 *usus*. Dlatego uznał, że § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia nie może być podstawą wyrokowania w rozpoznawanej sprawie, a świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jako przychód pracownika, powinny podlegać wliczeniu w każdym wypadku do podstawy wymiaru składek, niezależnie od tego, czy stosowano kryterium socjalne w ich przyznawaniu, czy nie (art. 18 i art. 20 w związku z art. 4 pkt 9 *usus*).

Kolejne wątpliwości sądu odnoszą się do zgodności całej ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pojawiają się one w związku ze zróżnicowaniem, jakie zdaniem sądu, powstaje na skutek przyjęcia przez ustawodawcę odrębnych zasad w odniesieniu do świadczeń urlopowych i świadczeń z zakładowego funduszu socjalnego. Te pierwsze, na podstawie art. 3 ust. 6 *uzfśś*, podlegają wyłączeniu z podstawy wymiaru składek, natomiast świadczenia z zakładowego funduszu socjalnego, jak podnosi sąd, takiemu wyłączeniu nie podlegają.

Analizując proces ustawodawczy, sąd wskazał, że intencją zapisu zawartego w art. 3 ust. 6 *uzfśś* było wyłączenie z podstawy wymiaru składek świadczenia urlopowego, jako alternatywnego świadczenia przyznawanego przez takich pracodawców, którzy nie byli zobo-

wiązani do tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, na takich samych zasadach jak świadczenia z funduszu.

Za intencją równego traktowania w zakresie nieobciążenia pracodawców obowiązkiem składkowym obydwu rodzajów świadczeń – świadczenia urlopowego i świadczeń z funduszu – przemawiają, zdaniem sądu, wprowadzone jednocześnie i jednolicie zmiany ustaw podatkowych, równo traktujące odpis na fundusz i wypłacone świadczenie urlopowe jako koszt pracodawcy, jak również znaczenie ekonomiczne obydwu rodzajów świadczeń dla pracodawców i pracowników. Sąd zauważa również odmienności między świadczeniami z funduszu i świadczeniami urlopowymi. Te ostatnie mają wyłącznie pieniężną formę, są wypłacane jedynie pracownikom, w sztywno określonej i równej wysokości. Natomiast świadczenia z funduszu mogą mieć postać niepieniężną, mogą zostać wypłacone w kwocie wyższej niż świadczenia urlopowe oraz w oparciu o kryterium socjalne, które prowadzi do ich zróżnicowania, a także może przysługiwać szerszej grupie beneficjentów (nie tylko pracownikom).

W ocenie sądu, decydujące znaczenie, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, mają argumenty za równym traktowaniem obu rodzajów świadczeń. Brak ustawowego wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne świadczeń wypłacanych z funduszu jest wynikiem pominięcia ustawodawczego, opartego na błędnym założeniu, że świadczenia z funduszu są nieoskładkowane.

2. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 25 maja 2015 r. nie zajął stanowiska w sprawie zgodności przepisów ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją, uznając, że ocena ta zastrzeżona jest do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawił natomiast, jak kształtowały się regulacje dotyczące świadczeń urlopowych i świadczeń socjalnych z uwzględnieniem zasad wyłączenia tych ostatnich z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Podkreślił, że świadczenie urlopowe nie ma charakteru socjalnego w rozumieniu ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Przesłanki jego przyznawania oraz wysokość nie są bowiem uzależnione od stosowania tzw. kryteriów socjalnych, czyli analizy i oceny sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że kwestie dotyczące wyłączenia świadczeń socjalnych z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne reguluje art. 8 ust. 1 uzfśś. Wynika zeń, że przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu. Natomiast do pracodawcy należy określenie w regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych zasad i warunków korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasad przeznaczania środków funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej. Przyjęcie w regulaminie innych zasad niż wynikające z ustawy nie uzasadnia wyłączenia świadczeń z podstawy wymiaru składek. Podkreślił również, że wymaganie stosowania tzw. kryterium socjalnego przy przyznawaniu świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądowym. Świadczenia wypłacone z pominięciem tego kryterium nie mogą być oceniane jako świadczenia socjalne. Nie mogą zatem korzystać z uprawnień przyznanych tym świadczeniom przez przepisy systemu ubezpieczeń społecznych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 czerwca 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, od odpowiedzi Trybunału na zadane przez sąd pytanie nie zależy bowiem rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. W wypadku uznania zaskarżonego przepisu za zgodny z Konstytucją, sąd będzie musiał utrzymać w mocy zaskarżone decyzje ZUS, gdyż jak

wynika z uzasadnienia pytania prawnego, świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych zostały wypłacone bez zastosowania kryterium socjalnego, co – zgodnie z orzecznictwem – wyklucza możliwość zastosowania § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia. Natomiast skutkiem uznania tego przepisu za niezgodny z Konstytucją będzie brak podstawy prawnej pozwalającej na odliczenie od podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. W konsekwencji pytający sąd będzie musiał również wydać orzeczenie utrzymujące w mocy decyzje ZUS. Niezależnie zatem od wydanego przez TK orzeczenia sąd będzie musiał wydać orzeczenie o takiej samej treści.

Prokurator Generalny wskazał także, że sąd, kwestionując zgodność całej ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych z art. 32 Konstytucji, zaskarżył w istocie tylko art. 3 ust. 6 uzfśś. Zarzuty podniesione w uzasadnieniu pytania prawnego odnoszą się bowiem tylko do tego przepisu. Nie dotyczy on jednak świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a tym samym nie może mieć zastosowania w postępowaniu toczącym się przed pytającym sądem. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut nieobjęcia obowiązkiem wliczenia świadczeń urlopowych do podstawy wymiaru składek na ZUS stanowi zaniechanie ustawodawcze, które nie jest objęte kognicją TK.

Z porównania cech świadczenia urlopowego i świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych wynika, że zachodzą między nimi znaczne różnice, które – z konstytucyjnego punktu widzenia – nie powodują konieczności takiego samego ich uregulowania.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na to, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 uzfśś, nie stworzy sądowi możliwości uwzględnienia odwołań od decyzji ZUS. Brak jest bowiem przepisu prawa umożliwiającego zaliczenie wskazanych świadczeń do kategorii przychodów, od których nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne. W takiej sytuacji niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy. Pytający sąd nie wykazał także, dlaczego, w jego ocenie, w art. 3 ust. 6 uzfśś mamy do czynienia z pominięciem, a nie zaniechaniem ustawodawczym oraz dlaczego przepis ten narusza konstytucyjną zasadę równości.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 marca 2016 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej merytorycznego badania pytania prawnego przez Trybunał. W ocenie Marszałka Sejmu, od odpowiedzi Trybunału na zadane przez sąd pytanie nie zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy.

Rozważając treść art. 8 ust. 1 oraz art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 1 uzfśś, Marszałek Sejmu podkreślił, że wypłata świadczeń z funduszu (w tym pieniężnych) musi następować z uwzględnieniem kryterium socjalnego, aby można było zakwalifikować je jako działalność socjalną. Natomiast przyznanie środków pieniężnych niezależnie od warunku sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika trzeba kwalifikować jako inne świadczenie pracodawcy.

W świetle powyższego uznał, że istotą problemu w sprawie zawisłej przed pytającym sądem jest ustalenie charakteru wypłat dokonanych z okazji świąt Bożego Narodzenia i świąt Wielkiejnocy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie ocena legalności przepisu pozwalającego uznać otrzymane świadczenia za niepodlegające składce na ubezpieczenia społeczne, w tym kwestionowanie konstytucyjności art. 3 ust. 6 uzfśś, ze względu na brak w tym przepisie regulacji pozwalającej na wyłączenie z podstawy wymiaru składek świadczeń pieniężnych wypłacanych z funduszu, może nastąpić dopiero po stwierdzeniu wadliwości ustalenia przez organ rentowy charakteru świadczeń będących przedmiotem zaskarżonych decyzji. Sąd nie kwestionuje jednak charakteru wypłaconych świadczeń, a teza, że wyrok TK stwierdzający niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją spowoduje odmowę zaliczenia tych świadczeń do podstawy wymiaru składek oparta jest, zdaniem Marszałka Sejmu, na nieporozumieniu.



Niezależnie zatem od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – pytający sąd nie może podważać, że środki pieniężne zostały wypłacone bez uwzględnienia kryterium socjalnego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 uzfś. Sąd nie będzie mógł zatem odmówić zaliczenia będących przedmiotem sporu świadczeń do podstawy wymiaru składek.

W związku z tym Marszałek Sejmu wskazał, że postępowanie podlega umorzeniu ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Natomiast w wypadku przyjęcia, że sąd swoim pytaniem zmierza do wyeliminowania z ustawy kryterium socjalnego jako warunku wyłączenia świadczeń z funduszu z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, wówczas żądanie sądu należy uznać za postulat *de lege ferenda*, który pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, uzupełnienie art. 3 ust. 6 uzfś o normę zakładającą wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z funduszu – niezależnie od kryterium socjalnego – stanowiłoby zmianę podstawowych założeń ustawowych. Regulacje dotyczące wypłaty świadczeń urlopowych, stanowią w tym zakresie wyjątek. Może ona nastąpić wobec ograniczonej liczby podmiotów, wyłącznie u pracodawców, którzy nie prowadzą działalności w formie jednostek budżetowych i samorządowych oraz zatrudniają mniej niż 20 pracowników.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że mechanizm postulowany przez sąd zachęcałby do obchodzenia przepisów o podleganiu ubezpieczeniom społecznym. Część wynagrodzenia mogłaby być wypłacana pracownikom za pośrednictwem funduszu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Skutkiem wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Zgodnie przy tym z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Rozważane okoliczności zachodziły właśnie w rozpatrywanym wypadku, co przesądzało o konieczności uwzględnienia ustawy o TK z 1997 r.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. Zainicjowanie niniejszego postępowania pytaniem prawnym obliguje Trybunał Konstytucyjny do zbadania w pierwszej kolejności, czy pytanie to spełnia warunki jego merytorycznego rozpatrzenia. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, sąd może postawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisu tego wynikają przesłanki pytania prawnego: podmiotowa (pytanie zadaje sąd w rozumieniu konstytucyjnym), przedmiotowa (kontrola może zostać poddany wyłącznie akt normatywny) oraz funkcjonalna (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem). Kontrola

konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter tzw. kontroli konkretnej, ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed pytającym sądem. Konstytucja dopuszcza kwestionowanie w trybie pytań prawnych tych przepisów, których ocena przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności.

W konsekwencji, art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a także, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie sądu, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału o jego niezgodności z Konstytucją. Warunkiem merytorycznego badania przez TK jest zatem istnienie swoistej zależności między orzeczeniem o zakwestionowanym przepisie a treścią rozstrzygnięcia w sprawie rozpoznawanej przez sąd. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytanie prawne inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie spełnia przesłankę przedmiotową i przedmiotową, natomiast istnienie przesłanki funkcjonalnej budzi wątpliwości.

2.2. Pierwszy zarzut pytania prawnego dotyczy niezgodności § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 2236; dalej: rozporządzenie) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie pytającego sądu, przepis ten został wydany na podstawie upoważnienia z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.), które nie zawiera dostatecznych wskazówek do wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów.

Uzasadniając przesłankę funkcjonalną w zakresie tego zarzutu, a więc wpływ odpowiedzi TK na rozstrzygnięcie sprawy, sąd wskazał, że stwierdzenie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu spowoduje konieczność oceny zaskarżonych decyzji z uwzględnieniem § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia. Natomiast odpowiedź przecząca spowoduje zaniechanie stosowania tego przepisu przez sąd.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia, podstawy wymiaru składek nie stanowią świadczenia finansowane ze środków przeznaczonych na cele socjalne w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

W celu ustalenia, czy istnieje przesłanka funkcjonalna merytorycznego zbadania zgodności z Konstytucją § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia, należy ustalić, jaki jest charakter świadczenia będącego przedmiotem sporu, a więc świadczenia wypłaconego z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy. Od tego zależy bowiem stwierdzenie, czy stanowią one podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, czy też nie, a zatem, czy objęte są treścią zaskarżonego przepisu. Tylko w tym drugim wypadku § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia mógłby stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne.

Przedmiotem decyzji poddanych kontroli sądu jest świadczenie wypłacone w latach 2008-2013 z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy, z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. W świetle ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, tego rodzaju wypłaty nie są z istoty swej świadczeniami spełniającymi cechy kategoriale świadczeń z funduszu.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 111, ze zm.; dalej: uzfśś), środki zakładowego funduszu

świadczeń socjalnych przeznaczane są na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z funduszu, na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz na tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. W świetle art. 2 pkt 1 uzfśś, działalność socjalna to „usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych, sprawowanej przez dziennego opiekuna lub nianię, w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, udzielanie pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową”. Uprawnionymi do korzystania z funduszu są pracownicy i ich rodziny, emeryci i renciści, byli pracownicy i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał w regulaminie prawo korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z funduszu (art. 2 pkt 5 uzfśś). Zasady dokonywania wypłat z funduszu określa art. 8 ust. 1 uzfśś, który nakazuje uzależnienie przyznawania ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu, a więc w oparciu o tzw. kryterium socjalne.

Warunkiem skorzystania ze zwolnienia z § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia, jest zatem: 1) finansowanie świadczeń z funduszu, 2) wydatkowanie środków z funduszu na działalność socjalną, o której mowa w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, 3) uzależnienie przyznawania ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu (zob. B. Tomaszewska, uwaga do art. 1, [w:] *Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*, komentarz, Lex 2013).

Powyższy nakaz powinien również uwzględniać regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, określający zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasady przeznaczania jego środków na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej (art. 8 ust. 2 uzfśś). Inne postanowienia regulaminu nie mogą zmieniać, ani znosić rozwiązań ustawowych w tym zakresie. Wypłaty dokonane z pominięciem kryterium socjalnego, czyli sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej, nie mogą być uznane za świadczenia z funduszu, które podlegają wyłączeniu z podstawy wymiaru składek, nawet jeżeli formalnie zostały z niego wypłacone.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że świadczenia wypłacone w latach 2008-2013 z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy, z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych nie zostały wypłacone z uwzględnieniem sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika. Nie mają cech świadczenia socjalnego i nie znajdują do nich zastosowania § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia.

O charakterze świadczenia nie decyduje fakt wypłacenia go z funduszu, lecz spełnienie kryterium, o którym mowa w art. 8 ust. 1 uzfśś. Natomiast niezgodne z przepisami ustawowymi postanowienia regulaminu nie mogą stanowić wiążącej podstawy wyłączenia świadczenia z wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Nadto należy podkreślić, że nawet ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia nie wpłynęłoby na rozstrzygnięcie sądu. W zaskarżonych decyzjach ZUS zakwestionował możliwość wyłączenia wypłat z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Pracodawca powinien zatem uwzględnić wysokość wypłaconych świadczeń w odprowadzanych składkach. Ewentualna derogacja zaskarżonego przepisu z systemu prawa nie stworzy możliwości wyłączenia wypłat z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, lecz spowoduje utratę mocy obowiązującej przepisu uprawniającego do nieodprowadzania takich składek. W takiej sytuacji również świadczenia spełniające kryterium socjalne i wypłacone z funduszu podlegałyby wliczeniu do podstawy wymiaru

składek zgodnie z art. 18 i art. 20 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.).

Nawet w takim wypadku sąd nie miałby podstawy do rozstrzygnięcia w sprawie w sposób odmienny, niż wynika to z decyzji będących przedmiotem sporu.

Pytanie prawne sądu w zakresie dotyczącym zarzutu niekonstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Od odpowiedzi TK na zadane pytanie nie zależy rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie.

W związku z powyższym Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Badając spełnienie przesłanek pytania prawnego w zakresie drugiego zarzutu, Trybunał dokonał najpierw rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia w powiązaniu ze wskazanymi wzorcami kontroli i argumentami podniesionymi na poparcie zarzutów. Sąd w pytaniu prawnym zakwestionował bowiem zgodność z Konstytucją całej ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 686), która wyłączyła z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne świadczenia urlopowe. W ocenie sądu, wyłączenie w art. 3 ust. 6 uzfśś tylko świadczeń urlopowych z podstawy wymiaru składek, bez jednoczesnego wyłączenia z podstawy wymiaru składek przychodów w postaci świadczeń pieniężnych wypłacanych pracownikom z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, powoduje naruszenie przez ustawę art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Badanie konstytucyjności całej ustawy, bez podniesienia zarzutów w stosunku do indywidualnie oznaczonych przepisów w powiązaniu z konkretnymi wzorcami kontroli, może nastąpić jedynie wyjątkowo, w sytuacji gdy w procesie ustawodawczym wystąpiły wady dotyczące trybu uchwalenia aktu normatywnego, a więc o charakterze proceduralnym lub kompetencyjnym, przesądzające o niekonstytucyjności, albo gdy ustawa ustanawia instytucje prawne, których funkcjonowanie powoduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, kiedy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza Konstytucję (zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1). W pozostałych wypadkach podmiot kwestionujący konstytucyjność aktów normatywnych zobowiązany jest wskazać zaskarżone przepisy, konstytucyjne wzorce kontroli oraz argumenty na poparcie podniesionych zarzutów. Wymagania te wynikają z zasady domniemania konstytucyjności norm stanowionych przez prawodawcę, pozycji ustrojowej i kompetencji TK, zasady skargowości i granic związania Trybunału zakresem zaskarżenia, a także wynikającego z tej zasady obowiązku uargumentowania zarzutów.

Z uwagi na to, że uzasadnienie sądu koncentruje się na zarzucie pominięcia ustawodawczego, polegającego na niewyłączeniu przez ustawę z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne świadczeń z funduszu w sposób podobny do tego, jak to czyni w odniesieniu do świadczeń urlopowych, TK, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* uznał, że przedmiotem zaskarżenia jest właśnie art. 3 ust. 6 uzfśś. Zgodnie z tą zasadą, decydujące znaczenie należy przyznawać istocie sprawy, a nie jej oznaczeniu. Błędne oznaczenie zakwestionowanych przepisów nie powinno uniemożliwiać merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli na podstawie uzasadnienia pytania prawnego można zrekonstruować normę stanowiącą właściwy przedmiot zaskarżenia.

3.2. Badanie spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

W odniesieniu do tak zrekonstruowanego przedmiotu zaskarżenia należało zbadać istnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Uzasadniając spełnienie tej przesłanki



w zakresie drugiego zarzutu sąd podkreślił, że w wypadku stwierdzenia zgodności ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji, będące przedmiotem sporu świadczenia zostaną zaliczone do podstawy wymiaru składek wszystkich występujących w sprawie zainteresowanych. Natomiast stwierdzenie jej niezgodności spowoduje odmowę zaliczenia będących przedmiotem sporu świadczeń do podstawy wymiaru składek zainteresowanych.

Powyższe uzasadnienie nie przesądza jeszcze o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia pytania prawnego, które zainicjowało postępowanie w niniejszej sprawie. Sąd opiera swoją argumentację na założeniu, że świadczenia wypłacone z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy są z istoty swej świadczeniami z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i jako takie powinny być wyłączone z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, podobnie jak wypłata świadczeń urlopowych. Zarzucana przez sąd niekonstytucyjność § 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia uniemożliwia mu rozstrzygnięcie sprawy na podstawie tego przepisu rozporządzenia, a w samej ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych brak regulacji prawnej wyłączającej tego rodzaju wypłaty z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Jak już wyżej wskazano, świadczenia będące przedmiotem zaskarżonych decyzji, a więc świadczenia z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy nie zostały wypłacone z uwzględnieniem kryterium socjalnego. Z istoty swej nie są zatem świadczeniami z funduszu. Poddanie merytorycznej kontroli i ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 3 ust. 6 uzfśś nie wpłynie zatem na rozstrzygnięcie sądu. Pytanie nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej.

Przyjmując natomiast, że sąd kwestionuje nie tylko brak ustawowej regulacji wyłączenia świadczeń z funduszu z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, ale także zasady wypłaty tych świadczeń, tj. wymaganie spełnienia kryterium socjalnego, należało zbadać, czy pytanie prawne spełnia w tym zakresie wymagania określone w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

Wskazując na naruszenie zasady równości, sąd dokonał porównania świadczeń wypłacanych z funduszu socjalnego, które uzależnione jest od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej, ze świadczeniami urlopowymi przysługującymi pracownikom w równej wysokości, niezależnie od kryterium socjalnego. Za równym traktowaniem obu rodzajów świadczeń, tj. nieobciążenia pracodawców obowiązkiem składkowym, przemawiają, zdaniem sądu, uregulowania ustaw podatkowych, traktujące odpis na fundusz i wypłacone świadczenie urlopowe jako koszt pracodawcy. W ocenie sądu, identyczne jest ekonomiczne znaczenie obydwu rodzajów świadczeń zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Ci ostatni mogą otrzymywać świadczenia pieniężne w postaci pomniejszonej, albo niepomniejszonej, o odliczone składki na ubezpieczenia. Jednocześnie sąd zauważa odmienności w uregulowaniu między świadczeniami z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i świadczeniami urlopowymi. Te ostatnie wypłacane są tylko w pieniądzu i tylko pracownikom, w sztywno określonej wysokości, natomiast świadczenia z funduszu mogą mieć postać niepieniężną, mogą być wyższe niż świadczenie urlopowe, mogą przysługiwać także byłym pracownikom, a nawet ich rodzinom. Świadczenia z funduszu różnicowane są według kryterium socjalnego, natomiast świadczenia urlopowe są równe dla wszystkich pracowników.

Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach podkreślał, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania w obrębie określonej kategorii podmiotów. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Zasada równości zakłada jednocześnie odmienne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej. W odniesieniu do zasady równości wobec prawa TK zwracał także uwagę na zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania (por. wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU

nr 6/1998, poz. 96). Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). W takiej sytuacji istnieje konieczność oceny kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi być zawsze uzasadnione i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Ocena naruszenia zasady równości zależy także od dziedziny stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca zróżnicowanie. Większa swoboda ustawodawcy uzasadniona jest wówczas, gdy słabsza jest ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości towarzyszącej dokonywanemu zróżnicowaniu (zob. wyroki TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31 i z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Ostateczna ocena, czy regulacja nie prowadzi do naruszenia tej zasady, pozostawiona jest Trybunałowi.

W świetle powyższego, pytający sąd, podnosząc zarzut naruszenia zasady równości powinien wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wzięwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Obowiązkiem sądu było również uzasadnić, dlaczego podmioty te uważa za podobne, jak również wykazać, że zróżnicowanie ich sytuacji nie znajduje uzasadnienia. Tymczasem sąd skupił się na wskazaniu cech podobnych obu świadczeń, za które uznał traktowanie ich jako kosztu uzyskania przychodu pracodawcy (art. 6 ust. 1 uzfśś) oraz fakt, że ich ekonomiczne znaczenie jest takie samo.

Z samego faktu, że ustawodawca wprowadził regulację pozwalającą na traktowanie dokonywanych wypłat z funduszu świadczeń socjalnych i świadczeń urlopowych jako koszt uzyskania przychodu, pomniejszający tym samym podstawę opodatkowania, nie można wywodzić jednakowego charakteru obu świadczeń, a tym bardziej traktować jej jako cechy relewantnej, uzasadniającej obowiązek równego traktowania w tym zakresie zarówno pracodawców, którzy utworzyli fundusz, i tych, którzy wypłacają świadczenia urlopowe.

Nakładanie podatków objęte jest znaczną swobodą ustawodawcy zarówno co do wyboru jego konstrukcji, jak i przyznawania różnego rodzaju ulg czy zwolnień. Stworzenie podstawy prawnej do tego, by wypłaty obu rodzajów świadczeń wliczyć do kosztów uzyskania przychodów, nie przesądza jeszcze ani o charakterze tych świadczeń, ani o konieczności równego traktowania podmiotów wypłacających takie świadczenia. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) przewiduje szereg ulg i zwolnień, a także zamknięty katalog wydatków, które ustawodawca uznaje za koszty uzyskania przychodów. Nie świadczy to jednak o tym, że wszystkie podmioty korzystające z ulg czy zwolnień lub uprawnione do traktowania niektórych wydatków jako koszty uzyskania przychodu charakteryzują się tą samą cechą relewantną. Nie przesądza to zatem o cechach podobnych podmiotów tworzących zakładowy fundusz świadczeń socjalnych i wypłacających świadczenia urlopowe.

Obowiązek utworzenia funduszu dotyczy pracodawców zatrudniających według stanu na 1 stycznia danego roku co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty (art. 3 ust. 1 uzfśś), z tym, że pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych tworzą fundusz, bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników (art. 3 ust. 2 uzfśś). Natomiast pracodawcy zatrudniający mniej niż 20 pracowników, w przeliczeniu na pełne etaty, mogą tworzyć fundusz lub wypłacać świadczenie urlopowe (art. 3 ust. 3 uzfśś); mogą także nie tworzyć funduszu i nie wypłacać świadczeń urlopowych (art. 3 ust. 3a i 3b uzfśś).

Jak z powyższego wynika, tylko pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 pracowników i wszyscy pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych obowiązani są utworzyć zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Pracodawcy zatrudniający mniej niż 20 pracowników mogą utworzyć fundusz lub

wypłacać świadczenie urlopowe, jak również mogą podjąć decyzję o nieutworzeniu funduszu i niewypłacaniu świadczenia urlopowego.

Kwestia utworzenia funduszu lub wypłaty świadczeń urlopowych jest zatem częściowo zdeterminowana postanowieniami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, dotyczących liczby zatrudnionych i formy prowadzonej działalności, a w pozostałym zakresie pozostawiona jest decyzji pracodawcy.

Choć, jak wskazuje się w doktrynie, świadczenia urlopowe traktowane są jako uproszczona forma pomocy socjalnej w stosunku do świadczeń z funduszu (zob. J. Stefaniak, *Zakładowe źródła finansowania świadczeń socjalnych*, „Służba Pracownicza” nr 7/2005, s. 23), inny jest charakter i elementy konstrukcji obu świadczeń. Jak już wyżej wskazano, świadczenia z funduszu przeznaczone są na finansowanie celów socjalnych, a więc wyrównanie możliwości i zaspokajanie potrzeb materialnych i bytowych osób uprawnionych do korzystania ze środków funduszu. Ich wypłata uzależniona jest od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej. „Bycie w gronie osób uprawnionych do korzystania ze środków funduszu nie gwarantuje uzyskania świadczeń” (B. Tomaszewska, *Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*, *op.cit.*). Świadczenia z funduszu nie są zatem, w przeciwieństwie do świadczeń urlopowych, wypłacane wszystkim uprawnionym. Natomiast świadczenia urlopowe wypłacane są z pominięciem stosowania kryterium socjalnego, a więc wypłata świadczenia nie jest uzależniona od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika. Świadczenie to wypłacane jest raz w roku każdemu pracownikowi korzystającemu w danym roku kalendarzowym z urlopu wypoczynkowego w wymiarze co najmniej 14 kolejnych dni kalendarzowych. Wysokość świadczenia ustala się proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy pracownika (art. 3 ust. 4 i 5 *uzfśś*). Wypłata świadczenia urlopowego następuje nie później niż w ostatnim dniu poprzedzającym rozpoczęcie urlopu wypoczynkowego (art. 3 ust. 5a *uzfśś*).

W świetle ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych istnieją trzy grupy pracodawców, wyodrębnionych ze względu na liczbę zatrudnionych i formę prowadzenia działalności. Są to podmioty zobowiązane do utworzenia funduszu, uprawnione do utworzenia funduszu lub wypłaty świadczeń urlopowych oraz takie, które nie utworzą funduszu ani nie będą wypłacać świadczeń urlopowych.

Sąd nie wykazał, czy wyodrębnienie pracodawców w oparciu o powyższe kryteria, a co za tym idzie i zakres obowiązków co do tworzenia funduszu lub wypłaty świadczeń urlopowych, jest uzasadnione w świetle Konstytucji, czy też nie. Nie zakwestionował zatem regulacji ustawowych w tym zakresie ani nie wskazał innych cech, na podstawie których – w jego ocenie – powinna zostać porównana sytuacja prawna tych podmiotów. Pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia zatem wymagań art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

Tym samym nie znajduje również uzasadnienia zarzut pominięcia skonstruowany w oparciu o naruszenie zasady równości, a dotyczący braku w ustawie unormowania do wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne świadczeń z funduszu.

Zarzut ten zdaje się wynikać z nieuzasadnionego uznania przez sąd, że świadczenia wypłacone z okazji świąt Bożego Narodzenia i Wielkiejnocy objęte są zakresem świadczeń z funduszu, a jedynie brak odpowiedniej podstawy w ustawie skutkuje obowiązkiem wliczenia ich do podstawy wymiaru składek, co – jak wyżej wskazano – stanowi o braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Odpowiedź Trybunału w tym zakresie nie wpłynie na rozstrzygnięcie sądu. W obowiązującym stanie prawnym świadczenia będące przedmiotem zażalenie decyzji ZUS nie są z istoty swej świadczeniami z funduszu.

Jeżeli natomiast intencją sądu było zakwestionowanie uzależnienia wypłaty świadczeń z funduszu od kryterium socjalnego, które nie jest wymagane w wypadku świadczeń urlopowych, to powinien on również podważyć konstytucyjność art. 8 ust. 1 *uzfśś*, z którego wynikają cechy kategoriale tych świadczeń. Tylko w takim wypadku sąd mógłby racjonalnie

zmierzać do uznania wypłat dokonanych niezależnie od ich charakteru jako świadczeń z funduszu i rozstrzygnąć sprawę na korzyść skarżących.

Pytanie prawne również w takim zakresie nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Sąd nie wskazał przepisów naruszających – w jego ocenie – postanowienia Konstytucji, wzorców kontroli ani nie przytoczył argumentów na poparcie zarzutów.

Ponadto takie żądanie sądu zmierza wprost do zmiany koncepcji, założeń i celów ustawodawcy, jakie legły u podstaw wprowadzenia ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Żądanie sądu, aby wypłaty świadczeń z funduszu i świadczeń urlopowych podlegały takim samym zasadom może stanowić postulat pod adresem ustawodawcy, nie może jednak prowadzić do skutecznego podważenia rozwiązań i konstrukcji przyjmowanych w ustawie. Wybór świadczeń wypłacanych przez pracodawcę z funduszu świadczeń socjalnych, wyłączonych z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, objęty jest polityczną decyzją ustawodawcy. Regulacja w tym zakresie nie jest pominięciem, lecz zaniechaniem ustawodawczym, które nie podlega kognicji Trybunału.

W orzecznictwie TK nie budzi zastrzeżeń objęcie kognicją Trybunału kontroli pominięcia ustawodawczego, czyli sytuacji, w której prawodawca zbyt wąsko określił zakres normowania danego przepisu, prowadząc do naruszenia wolności lub praw jednostki (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). W kompetencji Trybunału pozostaje zatem ocena, czy w akcie normatywnym nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. W żadnym jednak wypadku kontrola konstytucyjności pominięcia ustawodawczego nie może prowadzić do uzupełniania stanu prawnego o rozwiązania pożądane z perspektywy inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału, jako „negatywnego ustawodawcy”, naruszając równocześnie zasadę podziału władzy (zob. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Trybunał nie jest natomiast powołany do stwierdzania naruszeń Konstytucji w wypadku, gdy ustawodawca zaniechał wprowadzenia określonego przepisu czy jego fragmentu. Ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda decyzji politycznej co do wyboru materii podlegającej regulacji i przyjmowanych konstrukcji, której granice wyznaczone są obowiązkiem poszanowania wymagań konstytucyjnych.

W świetle powyższego, szczególnego uwzględnienia wymaga również, że składki z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego oraz stosowanych w nich ulg i zwolnień należą do ciężarów i świadczeń publicznych związanych ściśle z władztwem państwa w sferze finansowej, z jego zadaniami społecznymi i odpowiedzialnością za funkcjonowanie szeroko rozumianego systemu zabezpieczeń społecznych. Stąd konieczność istnienia trwałych danin publicznych o wyłącznie celowym charakterze, służących realizacji wyodrębnionego zadania publicznego (por. T. Dębowska Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle Konstytucji*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 118-119).

Odnoszą się nich wymagania wynikające z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne objęty jest władztwem daninowym państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swym orzecznictwie wskazywał, że nie jest, co do zasady, uprawniony do formułowania ocen celowości przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań w sprawach daninowych. Ustawodawca ma dużą swobodę wyboru różnych konstrukcji danin publicznych nakładanych w celu zapewnienia systematycznego gromadzenia dochodów, umożliwiających realizację wydatków publicznych oraz wpływania na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania. Swoboda przysługująca ustawodawcy jest jeszcze większa, gdy kształtuje on system ulg i zwolnień.

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 Konstytucji, a swoboda ustawodawcy kształtowania treści ustaw określających obowiązki daninowe znajduje potwierdzenie w art. 217 Konstytucji (por.



wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Z art. 84 Konstytucji wynika zasada powszechności i wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Zgodnie z tym przepisem „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

Wybór rozwiązań co do rozłożenia ciężaru danin w ramach systemu ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem aspektów społecznych i ekonomicznych spoczywa na ustawodawcy, który ponosi w tym zakresie odpowiedzialność polityczną. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do wskazywania szczegółowych rozwiązań władzy ustawodawczej w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 3 ust. 6 z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie zostało spełnione wymaganie uzasadnienia zarzutu wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. Nie została także spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

W związku z powyższym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Julii Przyłębskiej  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt P 71/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt P 71/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. P 71/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. P 71/15.

Postanowienie zapadło w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania postanowienia opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. P 71/15 Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinno zapaść postanowienie z 14 czerwca 2016 r.