

**WYROK**  
z dnia 16 lutego 2010 r.  
**Sygn. akt P 16/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Ewa Łętowska – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 lutego 2010 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach:

czy § 2 ust. 1 pkt 6 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. Nr 161, poz. 1106, ze zm.) w części, w jakiej wyklucza wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychody płatników składek (pracodawców) z tytułu świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalenty pieniężne za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, zatrudniających osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, to jest umowy zlecenia wykonywanej w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, jest zgodny z art. 32, art. 64 ust. 2 i 3, art. 68 ust. 2 i 3 oraz art. 92 Konstytucji,

o r z e k a:

**I**

**Paragraf 2 ust. 1 pkt 6 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. Nr 161, poz. 1106, z 1999 r. Nr 49, poz. 488 i Nr 75, poz. 847, z 2001 r. Nr 95, poz. 1043 i Nr 138, poz. 1558 oraz z 2004 r. Nr 14, poz. 124, Nr 183, poz. 1888 i Nr 243, poz. 2434), przez to, że nie dotyczy zleceniobiorców wykonujących pracę w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę w zakresie wartości świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 3 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 31, poz. 167.

**ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## II

**Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto 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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Sąd Okręgowy w Gliwicach postanowieniem z 16 stycznia 2009 r. (uzupełnionym postanowieniami z 9 marca i 10 lipca 2009 r.) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności § 2 ust. 1 pkt 6 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. Nr 161, poz. 1106, ze zm.: dalej: rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r.) w części, w jakiej wyklucza wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychody płatników składek (pracodawców) z tytułu świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalenty pieniężne za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, zatrudniających osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, to jest umowy zlecenia wykonywanej w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, z art. 32, art. 64 ust. 2 i 3, art. 68 ust. 2 i 3 oraz art. 92 Konstytucji.

Sąd wystąpił z pytaniem prawnym na tle sprawy z odwołania Janiny L. (prowadzącej działalność gospodarczą – niepubliczny zakład opieki zdrowotnej w zakresie medycyny szkolnej) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie określenia zobowiązania (domiar składek) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia za okres od stycznia 2000 r. do grudnia 2004 r. ZUS w swych decyzjach uznał, że nie ma podstaw prawnych do wyłączenia przez Janinę L. (pracodawcę) z podstawy wymiaru składek poczynionych przychodów na osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia z tytułu wartości świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów BHP, ekwiwalentów za te świadczenia wypłacanych zgodnie z przepisami wykonawczymi, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego. Zdaniem ZUS, wyłączenie z podstawy wymiaru składek wymienionych przychodów pracodawcy dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Sąd wskazał, że z treści art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) wynika, że właściwy minister do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady wymiaru składek z uwzględnieniem art. 19 ust. 1 ustawy oraz zasady wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Sąd zauważył, że art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera dostatecznych z punktu widzenia treści art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych, ale jednocześnie wyraźnie stwierdził, że nie czyni tego przedmiotem pytania prawnego. Zdaniem sądu, przepis ten nie upoważnia Ministra Pracy i Polityki Społecznej do dokonania arbitralnego różnicowania podmiotowego wyłączonych niektórych przychodów z podstawy wymiaru. Zgodnie z art. 304 i art. 304<sup>1</sup> kodeksu pracy (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 2 lutego 1996 r., Dz. U. Nr 24, poz. 110) pracodawca jest zobowiązany zapewnić bezpieczne warunki pracy (art. 207 § 2 i art. 211 kodeksu pracy) zarówno osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, jak i osobom wykonującym pracę na podstawie innej umowy.

Zaskarżony przepis rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 68 ust. 2 i 3 w związku z art. 32 Konstytucji) przez nieuzasadnione względami ekonomicznymi i społecznymi różnicowanie sytuacji prawnej osób wykonujących pracę na podstawie innej umowy niż umowa o pracę.

Sąd zajął stanowisko, że przedmiot pytania prawnego nie jest tożsamy z rozpoznaną przez Trybunał Konstytucyjny sprawą o sygn. K 17/00. Wyrok Trybunału z 30 stycznia 2001 r. dotyczył zgodności art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i § 2 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. z art. 2, art. 20 i art. 64 ust. 3 Konstytucji pod kątem prawidłowości sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne przez ubezpieczonych.

Sąd stwierdził, że orzekanie w sprawie zgodności rozporządzeń wykonawczych z Konstytucją i ustawami jest wyłączną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego i każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

2. Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił wyjaśnienia w piśmie oznaczonym datą 1 czerwca 2009 r.

Stwierdził, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ani tym bardziej przepisy kwestionowanego rozporządzenia, nie uzależniają podstawy wymiaru składek od przychodów osiąganych przez podmiot, na rzecz którego świadczona jest praca (płatnika składek). Rozporządzeniem z 18 grudnia 1998 r. minister uregulował szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz określił wyłączenia z podstawy wymiaru składek. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, kwestionowany przepis nie narusza w tym zakresie art. 32, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że Sąd Okręgowy w Gliwicach nie sprecyzował, na czym polega naruszenie art. 68 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Poza tym zauważył, że § 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. był (pośrednio) przedmiotem badania przez Trybunał (wyrok z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00), co oznacza – zdaniem Ministra – zaistnienie przesłanki zbędności orzekania, skutkującej umorzeniem postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Ponadto, jego zdaniem, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie musi mieć bezpośredniego wpływu na treść wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach, gdyż zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego (np. wyrok z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt III KK 475/07) sędziowie zachowują prawo do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami przy okazji rozpatrywania spraw, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. W wyroku z 26 września 2007 r. (sygn. akt III KK 206/07) SN stwierdził, że w zakresie badania konstytucyjności aktów niższego rzędu niż ustawa sędziowie zachowują samodzielność ostatecznej decyzji o stosowaniu prawa i nie muszą występować do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie.

3. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej między innymi o dodatkowe wyjaśnienie, jakie było uzasadnienie ograniczenia zakresu regulacji rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. do przychodów osiąganych przez pracowników u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy (§ 1 tego rozporządzenia).

W piśmie z 23 października 2009 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że z materiałów archiwalnych dotyczących prac nad kwestionowanym rozporządzeniem, jak też z samego uzasadnienia tego rozporządzenia nie wynika, czym się kierował organ, różnicując sytuację prawną w zakresie obliczania wymiaru składek osób zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę. Z perspektywy czasu należy dojść do wniosku, że chodziło o ograniczenie możliwości zawierania umów zlecenia zamiast umowy o pracę.

Minister stwierdził, że w świetle obowiązujących przepisów ustawowych § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. dotyczy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wskazał ponadto, że ministerstwo nie dysponuje danymi dotyczącymi rozbieżnej praktyki w zakresie stosowania tego przepisu.

Minister poinformował – mając na względzie, że zjawisko zatrudniania osób fizycznych na innej podstawie niż umowa o pracę ma duże znaczenie społeczne i mając wątpliwości co do zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją – że ministerstwo podjęło wstępne prace nad nowelizacją tego przepisu. Dokonało także konsultacji z ZUS, z którego stanowiska wynika, że przychyliła się do propozycji nowelizacji rozporządzenia, jednocześnie proponując zwiększenie obszaru zmian.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 5 lutego 2010 r. przedstawił stanowisko, że: 1) § 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. w zakresie, w jakim – odczytywany łącznie z § 1 tego rozporządzenia – wyklucza możliwość wyłączenia przez płatników składek (pracodawców) z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodu z tytułu świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia, wypłacanych zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, osiąganego przez osoby świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia, jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji; 2) postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 3 i art. 68 ust. 2 i 3 w związku z art. 32 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Jeżeli chodzi o zakres zaskarżenia, Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne spełnia tylko częściowo warunki wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, ponieważ zarzut naruszenia przez zaskarżone regulacje art. 64 ust. 3 oraz art. 68 ust. 2 i 3

w związku z art. 32 Konstytucji nie został w żaden sposób uzasadniony. Wobec tego postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z tymi wzorcami kontroli winno zostać umorzone. Ponadto – zdaniem Prokuratora Generalnego – w sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania wynikająca z zaistnienia przesłanki *ne bis in idem* w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Wyrok ten dotyczył konstrukcji prawnej określonej w art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i powiązanych z nim przepisów aktów wykonawczych. Paragraf 2 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. w sprawie o sygn. K 17/00 poddany został ocenie przez pryzmat art. 2, art. 20 i art. 64 ust. 3 Konstytucji wyłącznie jako jeden z elementów wpływających na obowiązek przymusowej i powszechnej podwyżki wynagrodzenia należnego od 1 stycznia 1999 r. W niniejszym zaś pytaniu prawnym przedstawiono nowe argumenty przemawiające za stwierdzeniem niekonstytucyjności tego przepisu.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

Zasady ustalania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wynikają z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 i 4 tej ustawy składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników oraz zleceniobiorców finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek. W myśl art. 17 ust. 1 i 2 omawianej ustawy składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych, o których mowa w art. 16 ust. 1-3, 5, 6 i 9-13, w tym za pracowników oraz zleceniobiorców, obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w całości płatnicy składek, którzy obliczają części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe finansowane przez ubezpieczonych i po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych przekazują do Zakładu. Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i pkt 18a stanowi przychód, o którym mowa w art. 4 pkt 9 i 10, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, ust. 4 pkt 5 i ust. 12. Wymieniony art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczy pracowników, z wyłączeniem prokuratorów, osób wykonujących pracę nakładczą oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, natomiast pkt 18a – funkcjonariuszy Służby Celnej. Natomiast w art. 4 pkt 9 i 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przyjęto, że użyte w tej ustawie pojęcie „przychód” oznacza: – 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 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 (pkt 9); – przychód z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych, przychody z tytułu pracy w spółdzielni i z tytułu wytwarzania na jej rzecz produktów rolnych (pkt 10). W myśl art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zleceniobiorców ustala się zgodnie z ust. 1, jeżeli 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.

Kwestionowany przepis rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. przewiduje wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przychodu

osiąganego przez pracowników u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, stanowiącego wartość świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia wypłacanych zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego oraz wartość otrzymanych przez pracowników bonów, talonów, kuponów lub innych dowodów uprawniających do otrzymania na ich podstawie napojów bezalkoholowych, posiłków oraz artykułów spożywczych, w przypadku gdy pracodawca, mimo ciężącego na nim obowiązku wynikającego z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, nie ma możliwości wydania pracownikom posiłków i napojów bezalkoholowych. Brak jest natomiast możliwości dokonania analogicznego wyłączenia przez płatnika składek w odniesieniu do przychodu osiąganego z tego samego tytułu przez osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia.

Prawodawca zróżnicował zatem sytuację płatników składek na ubezpieczenia społeczne, a także osób świadczących pracę w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, w zakresie prawa do odliczenia od przychodu osiąganego przez te osoby wartości świadczeń oraz ich ekwiwalentów, o których mowa w kwestionowanym przepisie, w zależności od stosunku prawnego łączącego dany podmiot z osobą świadczącą pracę.

Te dwie grupy płatników składek łączy to, że jako pracodawcy zatrudniają i organizują pracę innych osób oraz są zobowiązani do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w zakładzie pracy lub innym wyznaczonym miejscu, w tym również do świadczeń rzeczowych lub ich ekwiwalentów wynikających z przepisów prawa pracy.

Natomiast cechą różnicującą te dwie grupy płatników składek jest to, że w jednej grupie, z osobami wykonującymi pracę i osiągającymi przychód z tego tytułu, łączy ich stosunek pracy, a w drugiej grupie – umowa zlecenia.

Zróżnicowania zasad wyłączania z podstawy wymiaru składek przychodów osiągniętych z tytułu świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy nie mogą uzasadniać odmienności poszczególnych stosunków prawnych, na podstawie których praca jest wykonywana, albowiem ich specyfika pozostaje bez wpływu na określony obowiązek realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Przy wypłacie wynagrodzenia za pracę zatrudniający – jako płatnik – ma obowiązek potrącić (odliczyć) z wynagrodzenia za pracę zaliczkę na podatek dochodowy zatrudnionego oraz składki na ubezpieczenie społeczne. Nie dokonuje tego jednak w wykonaniu obowiązków ze stosunku pracy lub umowy zlecenia. Podstawą tych czynności są szczególne stosunki prawne łączące zatrudniającego jako płatnika z organami ubezpieczeń społecznych lub organami podatkowymi na podstawie szczególnych przepisów, które nie kształtują treści ani stosunku pracy, ani umowy zlecenia.

Przewidziane w kwestionowanym przepisie prawo do wyłączania przez płatnika składek z podstawy wymiaru składek przychodów osiągniętych z tytułu świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy przez pracowników pozostających w stosunku pracy, przy jednoczesnym braku takiej możliwości w odniesieniu do przychodów osiągniętych przez osoby świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia, wskazuje, że prawodawca, tworząc to prawo, naruszył zasady wskazane w art. 32, a także w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Spłacanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne prowadzi też z pewnością do uszczuplenia aktywów majątkowych przedsiębiorcy (pracodawcy), a tym samym wiąże się bezpośrednio z jego prawami majątkowymi oraz z ich prawną ochroną.

Nie ma podstaw, by prawo do wyłączenia przez płatnika z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przychodów osiąganych przez osoby zatrudnione z tytułu świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ich ekwiwalentów – w zależności od różnych podstaw prawnych łączących płatnika składek z osobą świadczącą pracę w zakładzie pracy lub innym wyznaczonym miejscu – można było poddać zróżnicowaniu. Prawo to ma takie samo źródło, charakter oraz zbliżoną wartość ekonomiczną, w zależności od rodzaju i warunków wykonywania pracy, w odniesieniu do wszystkich płatników składek, na których ciążą obowiązki wynikające z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy. Wszyscy zatem płatnicy składek, mając takie same obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, realizowane w formie świadczeń rzeczowych oraz ich ekwiwalentów, winni mieć równe prawo do wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przychodów z tego tytułu i zapewnioną w ten sposób równą ochronę swoich interesów majątkowych.

5. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Sądu Najwyższego o udzielenie informacji dotyczącej wykładni przepisów rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. oraz przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na podstawie których rozporządzenie to zostało wydane, w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W piśmie z 19 października 2009 r. Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego przedstawił informację dotyczącą wykładni przepisów rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. opracowaną przez prof. dr hab. Inettę Jędrasik-Jankowską. W informacji tej dokonano analizy przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które dotyczą podstawy wymiaru składek dla każdego z tytułów (grup ubezpieczonych), stwierdzając, że działanie rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. zostało ograniczone do pracowników, osób wykonujących pracę nakładczą, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i funkcjonariuszy Służby Celnej. Regulacje rozporządzenia nie obejmują natomiast tych zleceniobiorców, co do których podstawę wymiaru składki również stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W informacji wskazano, że obowiązkowa dla wszystkich zleceniobiorców wartość świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy składająca się na pojęcie „przychód” w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i odliczana od podstawy wymiaru składki na pracowników w odniesieniu do zleceniobiorców: a) nie stanowi podstawy wymiaru składki, jeśli jest ona określona w kwocie zadeklarowanej; b) nie stanowi podstawy wymiaru składki ustalonej od przychodu, jeśli zleceniodawca spełnia warunki do uznania go za pracownika (art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych); c) wchodzi do podstawy wymiaru składki, jeśli jest ona ustalana od przychodu.

W informacji stwierdzono, że nie ma żadnej czytelnej *ratio legis*, dla której należałoby wymienioną grupę zleceniobiorców traktować odmiennie od pozostałych ubezpieczonych, co do których przedsiębiorcy mają obowiązek świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, a w stosunku do których te wartości są odliczone od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki. Nie ma też argumentów za różnicowaniem sytuacji prawnej zleceniobiorców w zależności od tego, czy mają podstawę wymiaru składki ustaloną od przychodu, czy od zadeklarowanej kwoty.

## II

Podczas rozprawy wobec nieobecności przedstawiciela pytającego sądu sędzia sprawozdawca przedstawiła wątpliwości zawarte w pytaniu Sądu Okręgowego w Gliwicach. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie,

uzupełnione wnioskiem o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu, którego konstytucyjność zakwestionowano, tak aby można było jeszcze przed tym terminem dokonać jego zmiany.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli i problem konstytucyjny.

1.1. Formalne przesłanki przedstawienia pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Zagadnieniem wstępnym jest ustalenie, czy pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, a w konsekwencji jego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Na podstawie art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, w którym żąda zbadania zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą), jeżeli od wyniku tego badania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne. Tylko w razie spełnienia wszystkich tych warunków można mówić, że pytanie prawne pochodzi od – posługując się terminologią zastosowaną w art. 31 ustawy o TK – „uprawnionego podmiotu”, a wskutek tego Trybunał ma obowiązek rozpatrzenia danego pytania prawnego. Zgodnie z ustaloną wykładnią art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny bada istnienie tego uprawnienia z urzędu i w każdym stadium postępowania, a w razie stwierdzenia jego braku – umarza postępowanie.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że z pytaniem prawnym wystąpił sąd rozstrzygający sprawę, na tle której pojawia się ewentualność zastosowania § 2 ust. 1 pkt 6 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. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r.). Stosownie do przytoczonego już art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK) konieczne jest istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Na tle orzecznictwa Trybunału jest niesporne, że owa zależność polega na tym, iż treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Wymagana relacja polega na tym, aby wyeliminowanie przepisu z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywarło wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny musi zatem zbadać spełnienie przez pytanie prawne tej tzw. przesłanki funkcjonalnej.

1.2. Rekonstrukcja przedmiotu kontroli: nie jest nim pominięcie ustawodawcze, lecz treść przepisu ustalona przez utrwaloną i powszechną praktykę. Sąd, który przedstawił pytanie prawne, zakwestionował konstytucyjność § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r., w części, w jakiej wyklucza wyłączenie z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychody płatników składek (pracodawców) z tytułu świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę



Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalenty pieniężne za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, zatrudniających osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, to jest umowy zlecenia wykonywanej w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. zawiera katalog przychodów, które nie stanowią podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, a wśród nich w punkcie 6 wartość świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalenty pieniężne za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego oraz wartość otrzymanych przez pracowników bonów, talonów, kuponów lub innych dowodów uprawniających do otrzymania na ich podstawie napojów bezalkoholowych, posiłków oraz artykułów spożywczych, w przypadku, gdy pracodawca, mimo ciężącego na nim obowiązku wynikającego z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, nie ma możliwości wydania pracownikom posiłków i napojów bezalkoholowych.

Przyjęta przez sąd konstrukcja kwestionowanej normy prawnej wynika ze stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne. Sąd – opisując tę normę – posługuje się formułą „w części, w jakiej wyklucza”. To mogłoby sugerować, że sąd zaskarża tzw. pominięcie, gdzie źródłem niekonstytucyjności jest luka w katalogu podmiotów, którym przyznano możliwość wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodów z tytułów opisanych w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. Należy tu jednak zauważyć, że jeżeli chodzi o tzw. pominięcie ustawodawcze, to owo określenie dotyczy nieobecnych w istniejącej regulacji składników reżimu prawnego w danej kwestii. Pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, ustawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną (choć – co trzeba podkreślić – nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób), aby mógł być uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny, wymaga wyraźnego wskazania konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresu adresatów normy niż uczynił to ustawodawca. W niniejszej sprawie tezy te należy odpowiednio odnieść do relacji na innym poziomie w hierarchii źródeł prawa, a mianowicie relacji między ustawą a aktem wykonawczym wydanym na podstawie zawartego w niej upoważnienia. Tu dodatkowo znaczenia nabiera wymaganie wykonawczego charakteru regulacji podustawowej (w świetle wymagań stawianych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, należy już w tym miejscu zaznaczyć, że na tle niniejszej sprawy nie mamy do czynienia z zaskarżeniem pominięcia. W rzeczywistości chodzi o zaskarżenie określonego sposobu rozumienia (wykładni) wskazanego przez pytający sąd przepisu, przyjmowanego powszechnie w praktyce ZUS (o czym świadczą nie tylko decyzje wydane w sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne, lecz także stanowisko ZUS zajęte w piśmie skierowanym do sądu, znak 992900/400-

505/2008/FUu, zob. też *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych*, Poradnik ZUS 2008, [www.zus.pl](http://www.zus.pl)) oraz w praktyce sądowej (zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z 10 lutego 2009 r., sygn. akt II UK 189/08, przy czym warto zauważyć, że w sprawie tej sądy pierwszej i drugiej instancji przyjęły różną wykładnię co do zakresu podmiotowego rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r.). Chodzi tu o taką wykładnię, zgodnie z którą przepisy rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. dotyczą tylko stanowiącego podstawę wymiaru składek przychodu osiąganego przez pracowników u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy (o czym stanowi § 1 tego rozporządzenia) oraz – przez odpowiednie zastosowanie – przychodu osiąganego przez osoby wykonujące pracę nakładczą, funkcjonariuszy Służby Celnej i osób wykonujących odpłatnie pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania (§ 5 ust. 1), a poza § 1, także przychodu osiąganego przez członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych. Przepisy te nie dotyczą natomiast przychodu osiąganego przez ubezpieczonych z innych tytułów, w tym także zleceniobiorców. Pytanie prawne dotyczy tylko określonego zakresu pkt. 6 kwestionowanego przepisu, a mianowicie świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia wypłacanych zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego.

Mając na uwadze fakt powszechności takiego właśnie rozumienia zakwestionowanego przepisu, należy uznać za usprawiedliwione wątpliwości sądu, który kwestionuje przepis w takim kształcie, w jakim jego rozumienie ukształtowała praktyka.

Na marginesie należy zauważyć, że wyrażony na rozprawie pogląd przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jakoby „praktyka” na tle kwestionowanego przepisu nie notowała tego rodzaju sytuacji, jakie stały się podstawą wątpliwości pytającego sądu, o tyle nie odpowiada faktom, że ów pogląd o incydentalności praktyki odnosi do zakwestionowania konstytucyjności rozporządzenia (a więc wypadku, gdy sąd ma opory przeciw zastosowaniu kwestionowanego przepisu), a nie do stosowania w powszechnej praktyce ZUS i sądów kontrolujących ich decyzje § 2 ust. 1 pkt 6 kwestionowanego rozporządzenia.

Relacja powyższej analizy i stanu sprawy zawisłej przed sądem dowodzi, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach spełnia tzw. przesłankę funkcjonalną. Przy czym analiza pytania prawnego wskazuje, że kwestionowana przez sąd norma prawna wynika nie tylko z wyraźnie wskazanego w *petitum* pytania § 2 ust. 1 pkt 6, lecz także z § 1 wskazującego zakres zastosowania rozporządzenia.

Pytający sąd kwestionuje określoną normę prawną (o wskazanej wyżej treści) wynikającą z rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. Przed przedstawieniem Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego sąd zwracał się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i ZUS. Odpowiedzi, które otrzymał, wskazywały – zdaniem sądu – na to, że przepisy, co do których nabrał wątpliwości, są wynikiem „przeoczenia”, a przychody z tytułu nakładów rzeczowych na BHP i ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie własnego obuwia i odzieży zamiast roboczej, winny być wyłączone z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i chorobowe, zarówno co do osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę, jak i na podstawie umowy zlecenia.

Pytający sąd, odczytując tak jak to wskazano wyżej przepis, który zamierza zastosować w sprawie, i który zarazem powinien być w sprawie zastosowany, i w oparciu o praktykę stosowania tego przepisu przez organy rentowe, ma wątpliwości co do jego konstytucyjności.

1.3. Zarzuty niekonstytucyjności. W pytaniu prawnym wobec § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. zostały postawione dwa zarzuty:

– po pierwsze zarzut niezgodności z art. 92 Konstytucji – kwestionowany przepis został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, ponieważ art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) nie daje ministrowi upoważnienia do zróżnicowania sytuacji prawnej w zakresie wymiaru składek osób zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę; przy czym sąd nie kwestionuje treści art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, mimo że dostrzega lakoniczność zawartych w tym przepisie wytycznych;

– po drugie, zarzut naruszenia zasady równości (tu sąd wskazuje jako wzorce kontroli art. 32, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 68 ust. 2 i 3) – kwestionowany przepis wprowadza dyskryminujące i nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej osób wykonujących pracę na podstawie innej umowy (zlecenia) niż umowa o pracę, gdy tymczasem przepisy kodeksu pracy nakładają na pracodawcę obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy zarówno wobec jednej, jak i drugiej kategorii podmiotów.

1.4. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 17/00. Przed przystąpieniem do oceny zarzutów dotyczących niekonstytucyjności, wskazanych w pytaniu prawnym, należy jeszcze odnieść się do kwestii wstępnej, podnoszonej w pismach uczestników postępowania, a dotyczącej wpływu na tok postępowania w niniejszej sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r. (sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). W wyroku tym Trybunał orzekł: „Art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) w brzmieniu nadanym przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...) oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych (Dz. U. Nr 153, poz. 1006) i § 2 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 (...) – są zgodne z art. 2 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał w sprawie o sygn. K 17/00 orzekł zatem o konstytucyjności całego § 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r., którego punkt 6 został zakwestionowany w niniejszej sprawie. Nie oznacza to jednak, że w niniejszej sprawie istnieje ujemna przesłanka procesowa.

Po pierwsze, nie mamy tu do czynienia z przesłanką *res iudicata* ze względu na brak tożsamości podmiotowej i przedmiotowej (brak tożsamości podmiotu inicjującego postępowanie oraz brak tożsamości przepisu/normy prawnej stanowiącej przedmiot kontroli z tym samym wzorcem kontroli).

Po drugie, w niniejszej sprawie nie zachodzi także przesłanka *ne bis in idem*. Trybunał orzekał już wprawdzie o § 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r., ale czynił to w oparciu o inne zarzuty (w tym wzorce kontroli konstytucyjności) niż sformułowane w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach. W sprawie o sygn. K 17/00 Trybunał oceniał konstytucyjność „ubruttowienia” wynagrodzeń o wartość składek, które winni opłacić pracownicy, w związku z wprowadzeniem nowych zasad finansowania ubezpieczeń społecznych. Paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. był badany jako „organicznie” związany z treścią art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że co do zasady reguluje on zagadnienie podstawy wymiaru składek

na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, ustalając, jakie przychody nie stanowią podstawy wymiaru składek. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest natomiast norma prawna opisana w punkcie 1.2. niniejszej części uzasadnienia. Pytający sąd w niniejszej sprawie wskazał nową płaszczyznę kontroli konstytucyjności § 2 pkt 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. Inny jest tu przedmiot kontroli (kwestionowana treść normatywna), inne wzorce i inne argumenty uzasadniające postawione zarzuty. Dlatego wyrok o sygn. K 17/00 nie ma znaczenia dla przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

## 2. Kwestionowany przepis i jego otoczenie normatywne.

2.1. Przepisy systemowe. Rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r. zostało wydane na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który od pierwotnego tekstu ustawy zachował takie samo brzmienie, a mianowicie zawiera upoważnienie dla 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 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje tytuły ubezpieczenia (grupy ubezpieczonych). Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są: 1) pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów; 2) osobami wykonującymi pracę nakładczą; 3) członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych; 4) osobami wykonującymi 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 (z wyjątkiem osób będących uczniami gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych lub studentami, do ukończenia 26 lat – art. 6 ust. 4); 5) osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi; 6) posłami i senatorami pobierającymi uposażenie oraz posłami 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, Dz. U. Nr 187, poz. 1925, ze zm.; 7) osobami pobierającymi stypendium sportowe; 7a) pobierającymi stypendium słuchaczami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; 8) osobami wykonującymi odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania; 9) osobami pobierającymi zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie integracyjne lub stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez powiatowy urząd pracy; 9a) osobami pobierającymi 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; 9b) osobami pobierającymi stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych i niepozostawania w zatrudnieniu; 10) duchownymi; 11) żołnierzami niezawodowymi pełniącymi czynną służbę, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę wojskową w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego oraz żołnierzy pełniących okresową służbę wojskową; 12) osobami odbywającymi służbę zastępczą; 18a) funkcjonariuszami Służby Celnej; 19) osobami przebywającymi na urloпах wychowawczych lub pobierającymi zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego; 20) osobami pobierającymi świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osobami pobierającymi zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a także

osobami pobierającymi wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego albo w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy; 21) osobami pobierającymi świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia.

Ustawa ta jednocześnie wskazuje podstawę wymiaru składki dla każdego z wymienionych tytułów. Dla tytułów: stosunek pracy, wykonywanie pracy nakładczej, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej i stosunek Służby Celnej podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowi przychód osiągniany przez te osoby (art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), przy czym co do pracowników, osób wykonujących pracę nakładczą i funkcjonariuszy Służby celnej przychód rozumiany w ujęciu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a co do członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych przychodem są wypłaty z tytułu pracy w spółdzielni i z tytułu wytwarzania na jej rzecz produktów rolnych (art. 4 pkt 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Dla pozostałych grup ubezpieczonych (tytułów) ustawodawca wskazuje podstawę wymiaru składki, odwołując się albo do konkretnej kwoty np. uposażenia, stypendium, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku macierzyńskiego, świadczenia pielęgnacyjnego, kwoty minimalnego wynagrodzenia, albo kwoty zadeklarowanej przez ubezpieczonego. W tym ostatnim wypadku ustawodawca określa jednak minimalną wysokość zadeklarowanej kwoty.

Jeżeli chodzi o osoby, które zawarły umowę agencyjną, umowę zlecenia albo inną umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, podstawa wymiaru składki została określona w sposób niedający się wprost zakwalifikować do żadnego z wyżej opisanych schematów (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi też podstawę wymiaru składki co do zleceniobiorców, jeżeli 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 wykonanie kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej, albo prowizyjnie (art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W pozostałych sytuacjach podstawę wymiaru składki z tytułu wykonywania wymienionych umów stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia (art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Sytuacja osób, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest zatem następująca: podstawę wymiaru składki stanowi zadeklarowana kwota nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia (art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych); podstawę wymiaru składki stanowi przychód, jeżeli w umowie określono odpłatność za jej wykonywanie kwotowo (art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych); jeżeli osoba, która zawarła wymienione umowy, spełnia warunki do uznania ją za pracownika w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, to podstawę wymiaru składki stanowi łącznie przychód ze stosunku pracy i wymienionych umów (art. 18 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Analiza przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dowodzi, że ustawodawca wskazał przychód jako podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe niektórych grup ubezpieczonych (wyraźnie je określając). Jednocześnie upoważnił (w art. 21 tej ustawy) właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania tej podstawy oraz wyłączenia z podstawy niektórych rodzajów wypłat stanowiących przychód w rozumieniu przepisów o podatku

dochodowym od osób fizycznych. W § 1 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. literalnie ograniczono jego zakres do przychodów osiąganych u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, organy rentowe, a także sądy (zob. 1.2.) pojęcie stosunku pracy rozumieją ściśle jako zatrudnienie na podstawie umowy o pracę.

2.2. Przepisy prawa pracy. Zgodnie z art. 304 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy) pracodawca ma obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, o których mowa w art. 207 § 2 kodeksu pracy, osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także osobom prowadzącym w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę na własny rachunek działalność gospodarczą, a ponadto – zgodnie z § 3 tego przepisu – obowiązki określone w art. 207 § 2 stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców niebędących pracodawcami, organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne: 1) na innej podstawie niż stosunek pracy, 2) prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą.

Ponadto – zgodnie z art. 304<sup>1</sup> kodeksu pracy – obowiązki, o których mowa w art. 211 (a zatem obowiązki pracowników w zakresie bhp), w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciąży również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, a także na osobach prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą, w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę.

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotne jest zatem, że kodeks pracy przewiduje takie same obowiązki pracodawcy związane z przepisami bezpieczeństwa i higieny zarówno dla osób pozostających w stosunku pracy, jak i osób wykonujących pracę na innej podstawie, których stosunek zatrudnienia powstał w wyniku zawarcia umów o charakterze cywilnoprawnym, a zatem także umowy zlecenia.

### 3. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Konstytucyjne wymagania aktu o charakterze wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiedział się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.

Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii.

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w

upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 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.

Innymi słowy – ze względu na funkcjonalną więź rozporządzenia z ustawą upoważniającą – przedmiotem regulacji rozporządzenia mogą być jedynie sprawy należące do zakresu normowania ustawy upoważniającej. To, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez ustawę oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawia, iż zakres swobody twórcy rozporządzenia jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez wskazanie przez daną ustawę zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał (zob. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76), że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tą regulacją akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 236-237).

Trybunał podkreślał, że przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”. Również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii (por. też K. Działocha, *Uwagi do art. 92*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

3.2. Naruszenie standardu aktu wykonawczego przez rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r. Artykuł 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnił ministra do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 (ograniczenie

wysokości rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe między innymi dla zleceniobiorców), oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Formalnie rzecz biorąc, kwestionowany § 2 ust. 1 rozporządzenia jest wykonaniem tej części treści przepisu upoważniającego, który upoważnia do wyłączenia „niektórych rodzajów przychodów”, a zatem zawiera tu upoważnienie do doprecyzowania regulacji ustawowej na płaszczyźnie przedmiotowej, a nie co do podmiotów tą regulacją objętych. Działanie rozporządzenia zostało tu ograniczone tylko do pracowników (osób wykonujących pracę nakładczą, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i funkcjonariuszy Służby Celnej). Nie obejmuje jednak tych zleceniobiorców, co do których – na podstawie regulacji ustawowej – podstawę wymiaru składki również stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. W efekcie obowiązkowa dla wszystkich zleceniobiorców wartość świadczeń wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy (zob. przepisy kodeksu pracy) składająca się na pojęcie „przychód” w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i odliczana od podstawy wymiaru składki na pracowników, w odniesieniu do zleceniobiorców:

- nie stanowi podstawy wymiaru składki, jeśli jest ona określona w kwocie zadeklarowanej;

- nie stanowi podstawy wymiaru składki ustalonej od przychodu, jeśli zleceniodawca spełnia warunki do uznania go za pracownika (art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych);

- wchodzi do podstawy wymiaru składki, jeżeli jest ona ustalana od przychodu.

Z jednej strony zatem § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. spowodował pośrednio – wskazywane w opinii I. Jędrasik-Jankowskiej – zróżnicowanie polegające na obowiązku wliczania wartości świadczeń na rzecz zleceniobiorców wynikających z przepisów bhp do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe tylko co do niektórych zleceniobiorców.

Z drugiej strony należy podkreślić, że to ustawodawca ustalił, iż co do niektórych umów zlecenia przychód stanowi podstawę wymiaru składki. Zaliczył zatem tę kategorię do grupy ubezpieczonych, dla których podstawę wymiaru składki stanowi przychód. Odpowiadając na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że z materiałów archiwalnych dotyczących prac nad kwestionowanym rozporządzeniem, jak też z samego uzasadnienia tego rozporządzenia nie wynika, czym się kierował organ, różnicując sytuację prawną w zakresie obliczania wymiaru składek osób zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę. Z perspektywy czasu należy dojść do wniosku, że chodziło o ograniczenie możliwości zawierania umów zlecenia zamiast umowy o pracę. Taka *ratio* nie wynika jednak z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a tu trzeba jeszcze raz powtórzyć, że organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, iż wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii. Tym bardziej trzeba o tym pamiętać, że Minister poinformował – mając na względzie, iż zjawisko zatrudniania osób fizycznych na podstawie innej niż umowa o pracę ma duże znaczenie społeczne i mając wątpliwości co do zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją – że ministerstwo podjęło wstępne prace nad nowelizacją tego przepisu. Jednocześnie w czasie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ujawniono, że istniejący kształt normatywny kwestionowanego przepisu wynika z powtórzenia przez Ministra Pracy w momencie prac nad obowiązującym tekstem rozporządzenia (co miało miejsce po wejściu w życie Konstytucji zawierającej art. 92, precyzujący na poziomie konstytucyjnym wymagania co do charakteru więzi między ustawą upoważniającą i rozporządzeniem) ujęcia aktu wykonawczego z okresu



przedkonstytucyjnego (gdy brak było odpowiednika art. 92 Konstytucji). Wskazuje to na źródło błędu legislacyjnego, wynikającego z niedostrzeżenia przez normotwórcę konsekwencji wejścia w życie Konstytucji. Zdaniem Trybunału, zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, gdyż odmiennie traktuje grupy ubezpieczonych, mimo braku wskazań ustawowych dla takiego zróżnicowania podmiotowego aktem wykonawczym.

Odnosząc wyżej wskazane zasady do niniejszej sprawy, a także mając na uwadze wcześniej opisane (zob. pkt 2) otoczenie normatywne kwestionowanego przepisu oraz zakres pytania prawnego i kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. przez to, że nie dotyczy zleceniobiorców wykonujących pracę w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę w zakresie wartości świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ekwiwalentów za te świadczenia wypłacane zgodnie z przepisami wydanymi przez Radę Ministrów lub właściwego ministra, a także ekwiwalentów pieniężnych za pranie odzieży roboczej, używanie odzieży i obuwia własnego zamiast roboczego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Umorzenie postępowania w zakresie zarzutów niezgodności z art. 32, art. 64 ust. 2 i 3, art. 68 ust. 2 i 3 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sytuacji, w której stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji z jednym wzorcem kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami wskazanymi przez podmiot inicjujący postępowanie może być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wyrokowania (zob. J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” z. 4/2008, s. 72 i n.). Cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostaje osiągnięty.

W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że ziściła się taka właśnie ujemna przesłanka procesowa. Przedmiotem orzekania była niekonstytucyjność aktu podustawowego – stwierdzenie, że akt ten narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie ma wykonawczego charakteru, miało w sprawie podstawowe znaczenie.

Dodatkowo można wziąć pod uwagę, że zarzuty naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji (zakazu tzw. subdelegacji), art. 68 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji zostały sformułowane nieadekwatnie wobec argumentów sądu zawartych w uzasadnieniu pytania prawnego. Jeżeli chodzi o ocenę zasadności zarzutów naruszenia art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji (jeżeli w ogóle rozpatrywać adekwatność tego wzorca w niniejszej sprawie), to sąd tu również nie wskazał żadnych odmiennych argumentów niż przy zarzucie naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny i skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczyć utratę mocy obowiązującej § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r. o dwanaście miesięcy (od dnia ogłoszenia wyroku). Trybunał kierował się tym, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej już rozpoczęło nowelizację kwestionowanego rozporządzenia (jakkolwiek w czasie rozprawy ujawniono, że prace te obecnie zawieszono, w oczekiwaniu na wyrok Trybunału).

Orzeczenie niekonstytucyjności z odroczeniem terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu jest wyrazem powściągliwości Trybunału; Trybunał stwierdza

istnienie niekonstytucyjności, dając zarazem ustawodawcy (twórcy aktu podustawowego) czas na dostosowanie systemu prawnego do wymagań konstytucyjnych. Zakwestionowany akt pozostaje na czas odroczenia w systemie prawnym, ale nie ma już wątpliwości co do tego, że jest on konstytucyjnie wadliwy. Jeżeli ustawodawca (twórca aktu podustawowego) zmieni prawo w okresie przed końcem upływu terminu odroczenia, wówczas zmiana ta – genetycznie – ma swe źródło nie w derogacji trybunalskiej (wyrok TK), lecz w derogacji dokonanej poprzez ustawodawcę (twórcę aktu podustawowego). To powoduje, że brak jest wówczas miejsca na stosowanie art. 190 ust. 4 Konstytucji (wznawianie postępowań w sprawach rozstrzygniętych na podstawie zderogowanej normy). Dlatego rozważny ustawodawca (normodawca), zdając sobie sprawę z ryzyka wznowień (skutki finansowe), jakie się wiążą z derogacją trybunalską, nie powinien wyczekiwać na jej nastąpienie.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego obala ostatecznie domniemanie konstytucyjności (legalności) kwestionowanego przepisu. Od momentu ogłoszenia tego wyroku organy stosujące zakwestionowany przepis aktu wykonawczego (i to nie tylko sądy) powinny uwzględnić możliwość odczytywania go w sposób zgodny ze standardem konstytucyjnym, w granicach wyznaczonych przez odpowiednie regulacje ustawowe (przede wszystkim ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). O tyle dotyczy to przede wszystkim sądów, że te zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (wyrażanym także w doktrynie) co do zasady mogą odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu aktu wykonawczego.

Nie jest sprawą Trybunału Konstytucyjnego wkraczanie w sferę stosowania prawa ani sugerowanie sądom, co mają czynić po orzeczeniu Trybunału albo w okresie odroczenia. Przypomnieć należy, że organy stosujące prawo (sądy) podległe są Konstytucji i ustawom. Sąd, który przedstawił pytanie prawne, znając to stanowisko Trybunału co do konstytucyjności rozporządzenia, zachowuje i tak posiadaną prerogatywę do niezastosowania niekonstytucyjnego rozporządzenia *in concreto*. Okoliczność ta ułatwiła Trybunałowi Konstytucyjnemu decyzję o zastosowaniu odroczenia w niniejszej sprawie. Gdyby bowiem przedmiotem zaskarżenia był przepis ustawy, Trybunał Konstytucyjny – podejmując własną decyzję – musiałby brać pod uwagę rozbieżność poglądów zaznaczającą się w praktyce różnych sądów na zachowanie sądów w okresie odroczenia.

6. Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.