

WYROK*
z dnia 30 stycznia 2001 r.
Sygn. K. 17/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Janusz Trzcіński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 30 stycznia 2001 r. sprawy z wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie, że:

- art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887) ze zmianami wprowadzonymi przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118);
- § 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 (Dz.U. Nr 161, poz. 1106) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 maja 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 49, poz. 488) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 7 września 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 75, poz. 847);
- § 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)

- są niezgodne z art. 2, art. 20 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 11, poz. 90.

o r z e k a:

Art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887; zm.: Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256; z 2000 r. Nr 9, poz. 118, Nr 95, poz. 1041, Nr 104, poz. 1104, Nr 119, poz. 1249) w brzmieniu nadanym przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 70, poz. 774, Nr 38, poz. 360, Nr 72, poz. 801 i 802, Nr 106, poz. 1215; z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678) 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 (Dz.U. Nr 161, poz. 1106; zm.: z 1999 r. Nr 49, poz. 488, Nr 75, poz. 847)

– są zgodne z art. 2 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Konfederacja Pracodawców Polskich wystąpiła 16 maja 2000 r. z wnioskiem o stwierdzenie, że:

– art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887) ze zmianami wprowadzonymi przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118);

– § 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 (Dz.U. Nr 161, poz. 1106; zm.: Nr 49, poz. 488, Nr 75, poz. 847);

– § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1989 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne przez ubezpieczonych (Dz.U. Nr 153, poz. 1006)

– są niezgodne z art. 2, art. 20 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Motywuując swój wniosek wnioskodawca stwierdził, że powyżej wskazane przepisy naruszają:

– art. 2 Konstytucji RP (zasada sprawiedliwości społecznej), przez ustanowienie przymusowej i powszechnej podwyżki niektórych świadczeń pieniężnych ze stosunku pracy, sprzecznej z przepisami prawa i postanowieniami układów zbiorowych pracy lub innych porozumień dwustronnych, regulujących zasady różnicowania wynagrodzenia za

pracę odpowiednio do sposobu wykonywania obowiązków pracowniczych, rodzaju pracy i kwalifikacji wymaganych przy jej wykonywaniu oraz ilości i jakości pracy;

– art. 20 Konstytucji RP (zasada wolności działalności gospodarczej), przez ograniczenie swobody pracodawców w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi na wynagrodzenie i przymusowe zobowiązanie ich do podwyższania kwot “bazowych” zasadniczego wynagrodzenia za pracę, w następstwie czego nastąpił nie zamierzony i nie liczący się z możliwościami finansowymi poszczególnych pracowników, wzrost tych świadczeń pieniężnych ze stosunku pracy, których wysokość – zgodnie z odpowiednimi przepisami płacowymi – ustalana jest wielokrotnością wynagrodzenia zasadniczego pracownika;

– art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (zasada ochrony prawa własności), przez ograniczenie prawa własności pracodawców do środków pieniężnych przewidzianych na wynagrodzenie za pracę i jednostronne przeznaczenie części tych środków nie tylko na cele niezgodne z wolą podmiotów uprawnionych do rozporządzenia nimi, ale także nie wynikające bezpośrednio i jednoznacznie z przepisów ustawy.

Art. 110 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza obowiązek przymusowej i powszechnej podwyżki wynagrodzenia należnego od 1 stycznia 1999 r., przeliczając je tak, aby po potrąceniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, nie było ono niższe niż przed przeliczeniem. Miało to na celu doprowadzenie do takiego stanu, by różnica między przychodem po oraz przed przeliczeniem odpowiadała kwocie składek na ubezpieczenie społeczne – tzw. ubruttowienie. Konfederacja Pracodawców Polskich zarzuca tym zasadom naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej podnosząc argument, że wdrażanie przez ustawodawcę nowych zasad systemu ubezpieczeń społecznych nie może łączyć się z powszechnym, niezapowiedzianym i nieoczekiwanym podniesieniem kosztów pracy obciążających pracodawców. Tym bardziej niedopuszczalne jest, zdaniem wnioskodawcy, automatyczne i powszechne podniesienie dochodów z pracy, niezależnie od podziałów grupowych i warstwowych pracowników, np. ze względu na ich kwalifikacje.

Wnioskodawca podnosi dalej, że omawiane zasady naruszają także zasadę wolności gospodarczej. Zasada ta, jego zdaniem, oznacza swobodę zrównoważonego i racjonalnego kształtowania kosztów pracy, ograniczonej jedynie przez system podatkowy oraz inne przewidziane przez ustawy daniny i opłaty ustanowione w interesie publicznym. Według wnioskodawcy art. 110 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych narusza zasadę wolności gospodarczej poprzez: a) obciążenie przedsiębiorcy dodatkowymi, nieprzewidzianymi kosztami, związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej; b) ograniczenie swobody decydowania o kształtowaniu środków na wynagrodzenie w granicach własnych zobowiązań; c) w przeważającej liczbie przypadków pozbawienie, wynikającej z § 2 rozporządzenia z 14 grudnia 1998 r., możliwości dokonania zmian w przepisach o wynagrodzeniu w zakresie wynikającym z wyłączenia z podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe niektórych przychodów z pracy.

Według wnioskodawcy, zasada ochrony własności naruszona została przez to, że podmioty gospodarcze zostały ograniczone w prawie rozporządzania własnymi prawami majątkowymi w takim zakresie, jaki dla rozporządzenia przedmiotem własności określa art. 140 kodeksu cywilnego. Możliwość rozporządzania prawami majątkowymi stanowi bowiem istotę prawa własności. Regulacja zawarta w art. 110 ust. 1 omawianej ustawy, zdaniem wnioskodawcy, stanowi istotne ograniczenie prawa własności przez ustanowienie – choćby pośrednio – obowiązku przeznaczenia środków pieniężnych na określony z góry cel, realizowany przez szczególny mechanizm automatycznego działania prawa, wbrew woli i interesom właściciela.

2. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie o sygn. PV 490/47/2000 z 25 października 2000 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 110 ust. 1 omawianej ustawy oraz § 2 ust. 1 omawianego rozporządzenia z 14 grudnia 1998 r. są zgodne z Konstytucją RP. Prokurator Generalny nie znajduje podstaw do twierdzenia, że podwyższenie wynagrodzenia do poziomu powodującego utrzymanie jego dotychczasowej wysokości, po odliczeniu potrąconych z niego składek obciążających pracownika, godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej. Nie znajduje też argumentów, według których takie przesunięcie środków finansowych, związanych z kosztami zatrudnienia pracowników, miałyby ograniczać wolność działalności gospodarczej lub godzić w zasadę ochrony własności, a tym samym zasadę państwa prawnego. Podnosi nadto, że powyższe przepisy, zwalniając niektóre przychody pracowników od obowiązku opłacania od nich składek emerytalnych i rentowych, nie ingerują w żadnym stopniu w powołane przez wnioskodawcę konstytucyjne swobody, skoro nie nakładają na pracodawców żadnych obciążeń.

Jeśli chodzi o § 2 rozporządzenia z 18 grudnia 1998 r., Prokurator Generalny opowiada się za umorzeniem postępowania w tym zakresie. Ze statutu Konfederacji Pracodawców Polskich wynika bowiem, że celem tej organizacji jest ochrona praw pracodawców, których to praw powyższy przepis nie narusza. Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP przewiduje, że z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców, pod warunkiem wskazania, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Konfederacja Pracodawców Polskich musiałaby zatem wskazać w swoim wniosku przepis prawa lub statutu stanowiący, zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, że kwestionowany akt normatywny dotyczy takich spraw. Wniosek tego nie zawiera, zatem sprawę, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy w tym zakresie umorzyć.

Do powyższego stanowiska wnioskodawca ustosunkował się w piśmie z 9 stycznia 2001 r., w którym wniósł o oddalenie w całości wniosków zawartych w piśmie Prokuratora Generalnego. Wnioskodawca potwierdził swoje przekonanie, iż nowa regulacja powoduje ponoszenie kosztów składek w całości przez pracodawców, gdyż składki od nich należne opłacane są z przymusowo powiększonych funduszy przeznaczonych na wynagrodzenia. Podniósł także, iż zasady nowej regulacji sprzeczne są z powoływaną przez Prokuratora Generalnego zasadą społecznej gospodarki rynkowej, zwłaszcza z jednym z jej elementów, jakim jest współpraca partnerów społecznych. Ma się to wyrażać w nierównomiernym rozłożeniu ciężarów związanych z tworzeniem funduszu ubezpieczeń społecznych. Wnioskodawca za nieuzasadnione uznał twierdzenie o braku formalnego uprawnienia do złożenia skargi konstytucyjnej w zakresie, o którym pisał Prokurator Generalny. Podniósł, iż wszelkie braki formalne zostały usunięte, po uwagach Trybunału Konstytucyjnego, będących wynikiem wstępnego badania wniosku. Potwierdził także argumenty powoływane we wniosku, mówiące o zależności między sferą ekonomiczną interesów pracodawców zrzeszonych w Konfederacji Pracodawców Polskich, a skutkami unormowań zawartych w przepisach zaskarżonych aktów prawnych.

W niniejszej sprawie stanowisko zajął także Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie o sygn. BDG.I.074-70/2000 z 31 sierpnia 2000 r. Sprzeciwił się w nim zarzutowi naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż nowa regulacja dotyczy wszystkich pracodawców, a nie tylko "prywatnych". Nie zgodził się także z zarzutem naruszenia zasady wolności gospodarczej, ze względu na fakt, iż pracodawcy mogą bez przeszkód prowadzić negocjacje ze związkami zawodowymi na temat zmian przepisów płacowych. Za niesłuszne uznał także uwagi o naruszeniu zasady własności, gdyż omawiane zasady są elementem prawa do wynagrodzenia, co nie może być sprzeczne z powołaną zasadą. Ostatecznie Minister Pracy poddał w wątpliwość czystość intencji wnioskodawcy

sugerując, iż wniosek do Trybunału Konstytucyjnego jest próbą uniknięcia przez pracodawców negocjowania układów zbiorowych ze związkami zawodowymi.

Wnioskodawca ustosunkował się do powyższych zarzutów w piśmie z 20 listopada 2000 r. Wyjaśnił, iż zaistniałych problemów nie można rozwiązać jedynie w drodze negocjacji ze związkami zawodowymi, dla których negocjacje w powyższym zakresie przeczyłyby ich ustrojowej roli. Potwierdził jednocześnie swoje stanowisko, iż obowiązkiem prawodawcy jest ochrona konstytucyjnych praw pracodawców, czego nie dopełniono przy wprowadzaniu nowych zasad systemu ubezpieczeń społecznych.

W piśmie z 25 stycznia 2001 r. stanowisko w niniejszej sprawie zajął Marszałek Sejmu RP. Uznał w nim, iż wniosek Konfederacji Pracodawców Polskich nie zasługuje na uwzględnienie. Marszałek Sejmu podkreślił, iż głównym celem reformy jest zagwarantowanie realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Zwrócił uwagę na fakt, iż według nowej regulacji składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe opłacane są w równych częściach przez ubezpieczonych oraz płatników składek. Powoduje to, iż koszty reformy są ponoszone głównie przez pracowników. Koszty pracy ulegają natomiast zmniejszeniu, przez co pracodawcy odnoszą z reformy znacznie więcej korzyści niż pracownicy. Marszałek Sejmu przyznał, iż nowa regulacja jest ingerencją w konstytucyjne prawa i obowiązki, ale uznał ją za w pełni zgodną z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Uznał, iż jest ona uzasadniona ważnym interesem społecznym, a zarazem jej koszty są niższe od uzyskiwanych korzyści.

II

Na rozprawie 30 stycznia 2001 r. wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska. Przedstawiciel wnioskodawcy potwierdził przekonanie o naruszeniu przez nowy system ubezpieczeń społecznych konstytucyjnych praw pracodawców, poprzez ograniczenie ich swobody w dysponowaniu środkami pieniężnymi oraz poprzez nieuzasadnione zwiększenie kosztów pracy. Wniósł zatem o uznanie przepisów objętych wnioskiem za sprzeczne z konstytucją. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Marszałka Sejmu RP nie zgodzili się z zarzutami i wnieśli o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia zgodnego z ich wnioskami zawartymi w przedstawionych pisemnych stanowiskach.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadziła od 1 stycznia 1999 r. nowe zasady finansowania ubezpieczeń społecznych. W miejsce jednolitej składki z tytułu ubezpieczeń społecznych odprowadzanej do ZUS przez pracodawcę za swoich pracowników wprowadzono cztery rodzaje ubezpieczenia społecznego: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe. Część składek na ubezpieczenie społeczne pokrywa pracodawca z własnych środków, a część pracownik z „ubruttowanego” uprzednio wynagrodzenia.

Do końca 1998 r. jednolita składka na ubezpieczenie społeczne wynosząca 45% funduszu płac, płacona była wyłącznie przez pracodawcę z jego środków. Dokonany ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych podział na cztery działy ubezpieczeń społecznych wiąże się z wyodrębnieniem w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

czterech funduszy, z których finansowane są świadczenia z tytułu każdego z tych ubezpieczeń. W związku z tym podziałem dotychczasowa składka podzielona została na cztery składki przeznaczone na poszczególne rodzaje ubezpieczeń, tj. na ubezpieczenie emerytalne (19,52% podstawy wymiaru), ubezpieczenie rentowe (13%), ubezpieczenie chorobowe (2,45%) i ubezpieczenie wypadkowe. Składka na ubezpieczenie wypadkowe różnicowana jest od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru. Aktualnie składkę na ubezpieczenie wypadkowe ustalono na 1,62%. W sumie składka na ubezpieczenie społeczne wynosi 36,59% podstawy jej wymiaru. Obniżenie stopy składki jest tylko matematycznym wyrazem zmiany punktu odniesienia, bowiem kwotowo składka pozostaje bez zmian. W uprzednim stanie prawnym na składkę ZUS pracodawca musiał przygotować kwotę równą prawie połowie tego, co wypłacił pracownikom, obecnie zaś ta sama kwota składki (pracownika i pracodawcy) jest „przymierzana” do całego (tj. powiększonego o składkę) wynagrodzenia pracownika. Stąd też mniejszy wynik procentowy.

Składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe jest rozłożona w równych częściach pomiędzy pracodawcę i pracownika. Każdy z nich obowiązany jest zapłacić ze swoich środków na ubezpieczenie emerytalne po 9,76% i na ubezpieczenie rentowe po 6,50% liczone od kwoty wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę wymiaru składki. Natomiast składkę na ubezpieczenie chorobowe płaci wyłącznie ubezpieczony a na ubezpieczenie wypadkowe – wyłącznie pracodawca. W efekcie ubezpieczony płaci składkę w wysokości 18,71% podstawy wymiaru (wynagrodzenia) natomiast pracodawca – 17,88% tej podstawy. Jeśli ubezpieczony nie ma pracodawcy, to całą składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (tj. 19,52% i 13%) płaci sam. Ponadto ustawodawca ustalił roczny limit podstawy wymiaru składek na dany rok kalendarzowy. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, nie może on przekroczyć kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. W 2000 roku jest to kwota 54 789 zł.

2. W nowym systemie ubezpieczeń społecznych składkę płać również pracownicy. W celu niedopuszczenia do realnego obniżenia poziomu wynagrodzeń ustawodawca zastosował zasadę „ubruttowienia” wynagrodzeń o wartość składek, które winni opłacić pracownicy. Zasadę tę wyraża art. 110 ust. 1 ustawy, zobowiązujący pracodawców do podwyższenia od 1 stycznia 1999 r. wynagrodzeń za pracę, uposażenie i inne dochody z tytułu służby w taki sposób, aby po potrąceniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe nie były one niższe od wysokości otrzymanych przed wprowadzeniem wymienionych składek. Do określenia sposobu realizacji tej zasady jak też metody ustalania podstawy wymiaru składek, ustawa (art. 110 ust. 3 oraz art. 21) zobowiązała Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

W wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 110 ust. 3 ustawy, Minister Pracy i Polityki Socjalnej 14 grudnia 1998 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne przez ubezpieczonych (Dz.U. Nr 153, poz. 1006). Zgodnie z jego treścią (§ 2 ust. 1) w celu ustalenia przychodu w nowej wysokości pracodawca zobowiązany został do: 1) ustalenia nowej wysokości przysługujących ubezpieczonemu od 1 stycznia 1999 r. składników przychodu i na ich podstawie obliczenia przeliczonego przychodu oraz 2) dokonania w razie potrzeby zmian w przepisach o wynagrodzeniu. Do czasu zmian w przepisach o wynagrodzeniu, nie dłużej jednak niż do 30 kwietnia 1999 r., pracodawca mógł przekroczyć obowiązujące stawki składników przychodu w takim stopniu, aby różnica między przychodem przeliczonym a przychodem przed przeliczeniem odpowiadała kwocie składek. Zgodnie z treścią załącznika do rozporządzenia przy

przeliczeniu przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne należało zastosować wzór: $PP = 123,0164\% \times P$. Użyte w tym wzorze symbole literowe oznaczały: P – przychód miesięczny przed przeliczeniem, natomiast PP – przychód miesięczny po przeliczeniu.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz wydanym na podstawie jej art. 21 rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1106) podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, osiągany przez pracowników u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. W powyższym rozporządzeniu (§ 2) ustanowiono jednocześnie szereg wyłączeń określonych składników przychodu z pracy z podstawy wymiaru składek. Podobną regulację zawierało obowiązujące przed reformą rozporządzenie Rady Ministrów z 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W § 2 ust. 1 tego rozporządzenia do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie pracowników zaliczano dochody pracowników z tytułu pracy (brutto), wyłączając jednocześnie liczne świadczenia wymienione enumeratywnie w punktach 1 – 26. Porównanie obu powyższych regulacji wskazuje, iż zawarte w § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. wyłączenia, pokrywają się zasadniczo z wyłączeniami zawartymi w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązującym przed reformą ubezpieczeń społecznych.

3. Analiza zmian, wprowadzonych przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jak też rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 grudnia 1998 r. pozostającego w bezpośrednim związku z art. 110 ustawy, dotyczących wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe wskazuje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, iż zawarty we wniosku podstawowy zarzut, jakoby ubruttowienie wynagrodzeń pracowniczych spowodowało nadmierne obciążenie pracodawców, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Zmiany w tym zakresie nie posiadają charakteru zmian zasadniczych. Włączenie do podstawy wymiaru składki ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie stanowi stałego składnika wynagrodzenia, a jego zastosowanie uzależnione jest od działań pracodawcy. Twierdzenie, że ubruttowienie wynagrodzeń spowodowało obowiązek ponoszenia dodatkowych obciążeń przez pracodawców jest zbyt daleko idące, ponieważ nie uwzględnia elementów powodujących obniżenie wysokości składki oraz określenie przez ustawę progu jej wysokości, po przekroczeniu którego nie ma obowiązku jej płacenia. Ustawodawca, poprzez zasadę ubruttowienia wynagrodzeń pracowniczych, zastrzegł ochronę strony słabszej. Dał jednak pracodawcy możliwość dokonania zmian w przepisach o wynagrodzeniu.

Trybunał przyjmuje, iż nie można wykluczyć sytuacji, że niektóre świadczenia przysługujące pracownikom na podstawie szczególnych przepisów płaconych, których wysokość uzależniona jest od tzw. kwoty bazowej, będącej wynagrodzeniem zasadniczym, ulegną podwyższeniu. Dotyczy to wypłacanych raz na 5 lat nagród jubileuszowych (o ile układy zbiorowe je przewidują i tylko wówczas, jeżeli podstawą ich naliczania są składniki wynagrodzenia zasadniczego) oraz odpraw emerytalnych, rentowych lub związanych z rozwiązaniem umowy o pracę z przyczyn ekonomicznych jak też odszkodowań z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę. Świadczenia te stanowią bowiem pochodną od wynagrodzenia zasadniczego. Inny sposób obliczania tych świadczeń nastąpić mógłby w wyniku zmiany tych przepisów w przewidzianym do tego

trybie. Możliwość taką, jak wyżej wskazano, stworzyło rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 grudnia 1998 r. (§ 2 ust. 1 pkt 2). Zarzut niekonstytucyjności powyższych przepisów płacowych, jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, nie został zresztą objęty treścią wniosku.

W ocenie TK zaskarżone przepisy dotyczące tzw. ubruttowienia wynagrodzeń pracowniczych, będące integralnym składnikiem reformy ubezpieczeń społecznych, są zgodne z powołanymi przepisami Konstytucji RP. Decyduje o tym przede wszystkim treść przywołanego przez wnioskodawcę art. 20 konstytucji, przyjmującego jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej system społecznej gospodarki rynkowej.

4. Społeczna gospodarka rynkowa, zgodnie z treścią art. 20 konstytucji “stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP”. Cechami konstytucyjnymi pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki, w ujęciu tego artykułu, są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Na tych trzech założeniach opiera się bowiem, zgodnie z jego treścią, społeczna gospodarka rynkowa. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego.

Podobne rozwiązanie, do przyjętego w art. 20, znają np. konstytucje: Włoch, Hiszpanii, Słowacji. Znajomość istniejących w tych konstytucjach rozwiązań może być pomocna przy ustalaniu treści pojęcia “społeczna gospodarka rynkowa”. I tak w Konstytucji Włoch z 1947 r. znalazły się regulacje dotyczące swobody gospodarczej, rozumianej w ten sposób, iż nie może być ona wykonywana sprzecznie z interesem społecznym, bądź w sposób przynoszący uszczerbek bezpieczeństwu, wolności i godności ludzkiej. Nadto konstytucja zastrzega, że ustawa może określić plany i formy kontroli nad publiczną i prywatną działalnością gospodarczą dla osiągnięcia celów społecznych (art. 41). Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. zapewnia swobodę działalności gospodarczej, ale jednocześnie zastrzega, że w warunkach gospodarki rynkowej możliwa jest ingerencja państwa dla uwzględnienia ogólnonarodowej gospodarki (art. 38). Wreszcie Konstytucja Słowacji podkreśla, że gospodarka kraju jest budowana na zasadach społecznie i ekologicznie zorientowanej gospodarki rynkowej (art. 55 ust. 1).

Zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 konstytucji wnioskodawca opiera na naruszeniu zasady wolności gospodarczej, będącej podstawą społecznej gospodarki rynkowej. W ten sposób pomija okoliczność, że art. 20 wskazuje jednocześnie na trzy podstawy społecznej gospodarki rynkowej. Po pierwsze, jest to wolność działalności gospodarczej; po drugie, jest to własność prywatna, którą rozumieć należy jako wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych wobec państwa i sektora jego własności gospodarczej; po trzecie, są to solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

Samo pojęcie “społecznej gospodarki rynkowej” funkcjonuje w doktrynie ekonomicznej i konstytucyjnej od kilkudziesięciu lat. W koncepcji tej ustrój gospodarczy ma się opierać na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej; inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych

działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne (zob. C. Kosikowski, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, maszynopis).

Położenie w art. 20 konstytucji przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie “społeczna gospodarka”, czego wnioskodawca nie dostrzega, oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 sformułowanie “społeczna gospodarka rynkowa” należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych (P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 39). Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997, s. 105).

Przy interpretacji art. 20 konstytucji należy uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 konstytucji. Art. 1 konstytucji stanowi, że “Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Wynika z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20, a więc “społeczna gospodarka rynkowa”, “solidarność”, “dialog i współpraca partnerów społecznych”, musi być odczytywane także w związku z art. 2, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 konstytucji; pojęcie “społecznej gospodarki rynkowej” i “solidarności” ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie “dialogu i współpracy partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego. Trybunał chce przez to powiedzieć, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż tylko te w art. 20 konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca.

5. Trybunał pragnie nadto zwrócić uwagę wnioskodawcy na okoliczność, iż społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 konstytucji, wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przewycięzanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródeł powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem.

Co do znaczenia pojęcia solidarności społecznej, Trybunał pragnie odwołać się także do swoich wcześniejszych orzeczeń, w których wyraził pogląd, że idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich (*orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7*) oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (*orzeczenie z 1 lutego 1993 r., K. 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4*). Dzisiaj odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20, oznacza konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej. Należy ponadto przyjąć, że wspomniana wartość daje wyraz preferencjom na rzecz negocyjacyjnego trybu załatwiania spornych spraw społecznych, a na tle art. 1 konstytucji, określającego Rzeczpospolitą jako wspólne dobro wszystkich obywateli, rozumieć ją należy w ten sposób, że wszyscy obywatele, zarówno pracodawcy jak i pracownicy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego.

Nie ma wątpliwości, że ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (zdaniem wnioskodawcy – zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi.

6. Co do zarzutu niezgodności zakwestionowanych we wniosku przepisów z art. 64 ust. 3 konstytucji, Trybunał pragnie stwierdzić, że przywołany wzorzec konstytucyjny został wskazany przez wnioskodawcę nietrafnie. Wnioskodawca twierdzi, że nałożenie na pracodawcę, nawet ustawą, obciążeń większych niż dotychczasowe, jest ograniczeniem jego prawa własności. Nie wdając się w tym miejscu w ocenę skali tych obciążeń nałożonych na pracodawcę w związku z ubruttowaniem płac, Trybunał pragnie podkreślić, że nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy wnioskodawcy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem własności (art. 64 ust. 3) prowadziłoby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Gdyby przyjąć rozumowanie wnioskodawcy, zatarłaby się granica pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków pracodawcy wobec pracownika a ograniczeniem własności, pod warunkiem, że owo ograniczenie własności nie jest ukrytą formą konfiskaty mienia.

O zagadnieniu konfiskaty mienia TK wielokrotnie już wypowiadał się we wcześniejszych orzeczeniach w kontekście obciążeń podatkowych obywateli, wskazując na niedopuszczalność ukształtowania przez ustawodawcę obowiązku podatkowego w taki sposób, iż stanie się on instrumentem konfiskaty mienia (zob. *wyroki z: 7 czerwca 1999 r., K. 18/98, OTK ZU Nr 5/1999, 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999 oraz 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997*). Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy “ubruttowania” wynagrodzenia, TK nie ma wątpliwości, że

ustawodawca nie naruszył granic przyznanej mu swobody działania przy nakładaniu obciążeń finansowych na obywatela (lub inny podmiot).

7. Co do wniosku Prokuratora Generalnego, aby umorzyć postępowanie w zakresie § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. na tej podstawie, że wnioskodawca nie dowiódł, choć miał taki obowiązek płynący z treści art. 191 ust. 2 konstytucji i art. 32 ust. 2 ustawy o TK, że materia regulowana przez § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy – Trybunał postanowił tego wniosku nie uwzględnić. Zdaniem Trybunału § 2 powyższego rozporządzenia jest organicznie związany z treścią zaskarżonego art. 110 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Reguluje on bowiem zagadnienie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ustalając, jakie przychody nie stanowią podstawy wymiaru składek. Od wielkości i rodzajów wyłączeń (np. wyłączenie nagród jubileuszowych) zależy ostatecznie wysokość składki na ubezpieczenie, a więc także wysokość obciążeń finansowych przypisanych pracodawcy.

8. W konkluzji Trybunał pragnie jeszcze raz wrócić do zagadnienia istoty wniosku oraz zasadniczych powodów jego nieuwzględnienia.

Otóż analiza przepisów regulujących reformę ubezpieczeń społecznych prowadzi Trybunał do wniosku, że mogą w praktyce wystąpić takie sytuacje, w których tzw. ubruttowienie wynagrodzenia pracowników może spowodować po stronie pracodawcy obciążenia, których nie ponosiłby on w systemie sprzed reformy. Te obciążenia, jak powiedziano, mogą być wynikiem obliczania pochodnych od “ubruttowionego” a więc powiększonego, w porównaniu do stanu sprzed reformy, wynagrodzenia zasadniczego pracownika oraz powiększenia przychodu będącego podstawą do naliczania składki na ubezpieczenie o ekwiwalent za urlop wypoczynkowy.

Na tle powyższej konstatacji należy zauważyć, że: po pierwsze, wyżej wymienione skutki reformy obciążają wszystkich pracodawców w sposób równy i nie są nadmierne (jeżeli w ogóle wystąpią w poszczególnych przypadkach), a ich regulacja została dokonana w formie ustawy; po drugie, wniosek o naruszenie art. 2, art. 20 i art. 64 ust. 3 konstytucji nie znajduje uzasadnienia w twierdzeniach wnioskodawcy, a w szczególności tych, że naruszono zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę wolności gospodarczej i zasadę społecznej gospodarki rynkowej a także prawo własności. Wnioskodawca, przywołując powyższe przepisy konstytucji zwrócił uwagę zaledwie na pewien tylko aspekt sprawy, pomijając milczeniem inne, tkwiące w art. 2 i art. 20 konstytucji. Trybunał ma na uwadze przede wszystkim płynące z art. 2 i art. 20 konstytucji obowiązki pracodawców wobec pracowników w warunkach społecznej gospodarki rynkowej z uwzględnieniem zasady solidaryzmu, będącej według sformułowań art. 20 konstytucji jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Obowiązków pracodawcy wobec pracownika nie można zredukować do obowiązku comiesięcznej wypłaty wynagrodzenia. Są one o wiele liczniejsze, a wśród nich istnieje obowiązek dbania o zabezpieczenie społeczne pracownika, co obejmuje także koszty reformy ubezpieczenia, pod warunkiem, iż zakres kosztów takiej reformy nie narusza konstytucyjnych praw pracodawców jako grupy zawodowej.

W tym stanie rzeczy Trybunał orzekł jak w sentencji.