



Sygn. akt II UK 342/08

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Roman Kuczyński (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku S. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

z udziałem zainteresowanego M. P. S.A.

o wyrównanie zasiłku chorobowego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 kwietnia 2009 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego

z dnia 28 maja 2008 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 6 listopada 2007 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych orzekł, iż podstawę wymiaru zasiłku chorobowego należnego wnioskodawcy S.M. za okres od dnia 6 sierpnia 2004 r. do dnia 2 maja 2005 r. stanowi przeciętne miesięczne

wynagrodzenie wypłacone za okres od maja 2004 r. do lipca 2004 r. w kwocie 1.821,51 zł tj. przychód stanowiący podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe pomniejszony o potrącone przez pracodawcę składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz ubezpieczenie chorobowe. Określając podstawę wymiaru świadczenia organ rentowy uwzględnił fakt, że stanowi ją przychód pracownika stanowiący podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe po odliczeniu potrąconych przez pracodawcę składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz chorobowe, jak również fakt świadczenia pracy przez wnioskodawcę za granicą. Z tego też względu powołał się na treść § 2 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.), zgodnie z którym podstawy wymiaru składek nie stanowi część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju za każdy dzień pobytu, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Na skutek odwołania ubezpieczonego Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 18 lutego 2008 r. oddalił odwołanie. Z kolei wniesiona od powyższego wyroku apelacja ubezpieczonego została także oddalona wyrokiem z dnia 28 maja 2008 r. Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Oba Sądy zgodnie stwierdziły, że w okolicznościach niniejszej sprawy zasadniczy spór koncentrował się wokół zagadnienia, czy ustalona ostatecznie wysokość wynagrodzenia wnioskodawcy w okresie jego zatrudnienia w M. P. S.A. rzutuje na zmianę podstawy wymiaru zasiłku chorobowego wypłaconego za okres od dnia 6 sierpnia 2004 r. do dnia 2 maja 2005 r. Powołując się na przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1) oraz wydane na podstawie jej art. 21 rozporządzenie 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), które w § 2 ustanawiają szereg

wyłączeń określonych składników przychodu z pracy z podstawy wymiaru składek – uznały, że bezpodstawne jest stanowisko wnioskodawcy utożsamiającego żądanie ustalenia prawa do zasiłku chorobowego w wysokości identycznej z wysokością wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę, skoro ustawodawca przyjmując jako podstawę wymiaru zasiłku chorobowego jedynie wynagrodzenie stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne ustanowił swoistą zasadę ekwiwalentności. Tym samym wysokość składek na ubezpieczenie chorobowe musiało pozostawać w ścisłej korespondencji z wysokością zasiłku chorobowego. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należało, iż podstawę wymiaru zasiłku chorobowego należnego wnioskodawcy za okres od dnia 6 sierpnia 2004 r. do dnia 2 maja 2005 r. stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres od maja 2004 r. do lipca 2004 r. w kwocie 1.821,51 zł tj., bowiem niedopuszczalna byłaby sytuacja, gdyby od pewnej części wynagrodzenia składki nie były potrącane i odprowadzane, a wchodziłyby one w skład podstawy wymiaru świadczenia.

Ubezpieczony wniósł skargę kasacyjną na powyższe rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego wskazując naruszenie prawa materialnego, a mianowicie - art. 9 ust. 1, 2 i 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznemu z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. nr 199, poz. 1673 ze zm.), art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych i ubezpieczeniu społecznym w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267), art. 92 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887) w związku z § 2 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz.U. Nr 161, poz. 1106), art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - przez przyjęcie, iż wyżej cytowane przepisy dają podstawę do ustalenia wysokości zasiłku chorobowego jaki przysługiwał ubezpieczonemu za okres 3 sierpnia 2004 r. do 2 maja 2005 r. w kwocie 1.821,50 zł miesięcznie, kiedy prawidłowo przeprowadzona analiza stanu prawnego i faktycznego prowadziła do wniosku, iż podstawa naliczenia zasiłku chorobowego powinna stanowić kwotę 5.911,00 zł.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadniona. Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe i ubezpieczenie wypadkowe są analogiczne do reguł rządzących ustalaniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, które wynikają z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przy czym stosownie do treści art. 21 tej ustawy, określenie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek oraz wyłączeń z tej podstawy niektórych rodzajów przychodów pozostawiono ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego do uregulowania w drodze rozporządzenia. Na podstawie tej delegacji Minister Pracy i Polityki Socjalnej wydał w dniu 18 grudnia 1998 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1673 ze zm.). Z § 2 pkt 16 tego aktu prawnego w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie wynikało zaś, że podstawy wymiaru składek nie stanowi przychód stanowiący część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą w polskich zakładach pracy, odpowiadający równowartości diety z tytułu podróży służbowej przysługującej poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Nie można nie zgodzić się ze stanowiskiem Sądów orzekających w niniejszej sprawie, że przepis ten wyraźnie określa, iż podstawy wymiaru składek nie stanowi część wynagrodzenia w wysokości równej diecie. Tym samym nie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez ustalenie prawa do zasiłku chorobowego w innej wysokości niż wysokość wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę, skoro w myśl powołanych przepisów podstawę wymiaru tego zasiłku stanowiła inna kwota niż kwota 5.911,00 zł wynagrodzenia ubezpieczonego. W § 2 pkt 16 powołanego rozporządzenia stanowi się wyraźnie o wyłączeniu z podstawy świadczenia części wynagrodzenia odpowiadającej równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju. Oczywisty wydaje się także cel takiej regulacji. Pracownik odbywający podróż służbową, tzn. wykonujący powierzone mu obowiązki poza

stałym miejscem świadczenia pracy, ma prawo do diety, która ma rekompensować zwiększone w takiej sytuacji faktycznej wydatki na wyżywienie i nocleg. Tego rodzaju funkcja tej należności powoduje, że wolą ustawodawcy zwolniona jest od podatku dochodowego (art. 21 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych), a także wyłączona z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (§ 2 pkt 15 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). Pracownik zatrudniony za granicą u polskiego pracodawcy nie odbywa podróży służbowej, wobec czego nie przysługują mu należności z tym związane, ale jego sytuacja faktyczna wykazuje podobieństwo do przebywania w takiej podróży, skoro pracę świadczy poza miejscem swego zamieszkania i w oddaleniu od rodziny, co generuje wyższe niż zwykle wydatki na utrzymanie. Biorąc to pod uwagę, ustawodawca zdecydował się zastosować w tym przypadku ulgę w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, zbliżoną do ulgi uzyskiwanej przez pracownika przebywającego w podróży służbowej, poprzez wyłączenie z podstawy ich wymiaru części wynagrodzenia stanowiącej równowartość diety. Stosowanie wszelkiego rodzaju wyłączeń przychodów z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia praktycznie polega na tym, że płatnik obniża podstawę wymiaru składek wyliczoną zgodnie z ogólnie obowiązującymi zasadami o kwotę tego przychodu, a zatem składki na ubezpieczenia opłacane są faktycznie w mniejszej wysokości, niż gdyby takiego wyłączenia nie przewidziano. Nie budzi zatem wątpliwości, że tego rodzaju regulacje są w konsekwencji korzystne dla pracowników, bowiem tym samym uzyskują oni faktycznie co miesiąc wyższe dochody ze stosunku pracy. Z uwagi na podstawowe założenia i zasady zreformowanego od 1 stycznia 1999 r. systemu ubezpieczeń społecznych, które w dużym uproszczeniu polegają na tym, że wysokość świadczenia ma być odzwierciedleniem wysokości składki na ubezpieczenie, wysokość podstawy wymiaru składek ma jednak bezpośrednie przełożenie na wysokość podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, a zatem wszelkie wyłączenia obniżają jednocześnie podstawę wymiaru tego świadczenia.

W skardze kasacyjnej podniesione zostały zarzuty dotyczące naruszenia norm konstytucyjnych wyrażonych w art. 92 i 67 Konstytucji. Innymi słowy autor

skargi dopatrył się także naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego z art. 21 ustawy systemowej. Powyższe stanowisko nie jest uprawnione. W art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi się, że rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że ciążący na ustawodawcy obowiązek odpowiedniej „zawartości” upoważnienia, powinien charakteryzować się tym, że akt niższego rzędu nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany, nie może też być sprzeczny z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Z kolei określenie elementu treściowego to wymagane Konstytucją zamieszczenie w upoważnieniu wytycznych. Ich całkowity brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Z kolei treściowe minimum wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum stosownie* do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Poza wątpliwością pozostaje natomiast, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Przepis art. 21 ustawy systemowej w swej treści zawiera wyżej wskazane trzy elementy, w szczególności wytyczne dotyczące treści aktu poprzez odwołanie się w tym zakresie do przepisów ustawy zawierających szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust.1, oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Innymi słowy możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści w oparciu o przepisy ustawy zawarte w rozdziale 3 - „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne”. Z przepisów tych, w szczególności z art. 18 wynika, że 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

związku z art. 6 ust. 1 pkt 1). Natomiast zgodnie z wydanym na podstawie 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) wprowadzony został (§ 2) szereg wyłączeń określonych składników przychodu z pracy z podstawy wymiaru składek, które nie są sprzeczne ani z ustawą, na podstawie której zostały wydane, ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Ponadto podkreślić należy, że 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, 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.

Nie jest wreszcie słuszny zarzut naruszenia art. 67 Konstytucji. Zawarta bowiem w tym przepisie gwarancja prawa do zabezpieczenia społecznego nie może być rozumiana jako źródło stosunku ubezpieczenia społecznego, z wynikającym z niego prawem do świadczeń. O powstaniu stosunku ubezpieczenia oraz formach i zakresie świadczeń decydują bowiem ustawy (art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji).

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieusprawiedliwione, w związku z czym Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.