



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 15/16

BAS-WPTK-947/16

Warszawa, dnia 7 marca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	07. 03. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładałam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan z 18 listopada 2015 r. oraz wniosku Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej z 2 czerwca 2016 r. (połączonych w celu łącznego ich rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 15/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.), w części obejmującej sformułowanie: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, **jest zgodny** z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej (przyswoitej) legislacji oraz z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, i **nie jest niezgodny** z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte wnioskiem Prezydenta Konfederacji Lewiatan z 18 listopada 2015 r. (dalej: wniosek PKL). Następnie do sądu konstytucyjnego wpłynął wniosek Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej z 2 czerwca 2016 r. (dalej: wniosek PRP albo wniosek Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej). Ten ostatni został dołączony do wniosku PKL w celu łącznego ich rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 15/16, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

2. Wniosek ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców może skutecznie wszcząć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Jednakże legitymacja tych podmiotów jest limitowana w jej przedmiotowym zakresie. Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców może kwestionować jedynie takie przepisy aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych jej zakresem działania. W związku z tym w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK; zob. także art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157; art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 293) ustanowiono wymóg, aby wnioskodawca określił w swoim piśmie procesowym przepis ustawy lub statutu, który wskazywałby, że kwestionowana ustawa lub akt normatywny dotyczą jego zakresu działania. Dla wyznaczenia granic, w jakich podmiot mający tzw. ograniczoną legitymację może wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego, kluczowa jest wykładnia konstytucyjnych pojęć „sprawa” oraz „zakres działania”. Ustalenie znaczeń pojęć „zakres działania” wnioskodawcy (w tym przypadku organizacji pracodawców) oraz „sprawy” musi przebiegać na gruncie Konstytucji, natomiast przepisy ustaw lub statutu mają jedynie ten walor, że mogą wykazać, że w danej sprawie kwestionowane przepisy istotnie należą do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy ustalonego zgodnie z przepisami Konstytucji.

Istotą postępowania przez sądem konstytucyjnym jest ocena zgodności aktu normatywnego albo jego części (jego norm) z aktem wyższego rzędu. Rozstrzygnięcie „sprawy”, o której mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację tej kompetencji trybunalskiej, czyli dotyczy problemu zgodności skarżonego aktu normatywnego lub jego części z konkretną normą konstytucyjną (lub innego aktu wyższego rzędu niż kwestionowany). Natomiast akty normatywne, których treść analizuje sąd konstytucyjny – tak przedmiot, jak i wzorzec kontroli – muszą dotyczyć zakresu działania podmiotu mającego ograniczoną legitymację. Niewłaściwe, najczęściej zbyt szerokie, wyznaczenie przedmiotu albo wzorców kontroli, których regulacje nie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, będzie prowadziło do umorzenia postępowania, gdyż w tym zakresie wniosek będzie pochodził od podmiotu nielegitymowanego.

Jednocześnie należy podkreślić, że sąd konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, np. brak legitymacji podmiotu inicjującego postępowanie. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże w tym zakresie stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. przykładowo postanowienie TK z 23 marca 2004 r., sygn. akt K 21/03).

3. Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca nr 1 albo PKL) wskazuje na naruszenie art. 51 ust. 1 Konstytucji (*petitum* wniosku PKL oraz s. 29-33), zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Ta gwarantująca autonomię informacyjną jednostki regulacja konstytucyjna dotyczy wszelkich przypadków, w których jednostka zobowiązana zostaje do ujawnienia informacji o sobie innym podmiotom, a więc także podmiotom prywatnym. Innymi słowy, art. 51 ust. 1 Konstytucji zalicza do zakresu wyłączności ustawy nakładanie obowiązku ujawniania przez jednostkę informacji na swój temat innym podmiotom prywatnym (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Przepis ten stanowi więc adekwatny wzorzec kontroli aktu normatywnego ustanawiającego obowiązek ujawnienia informacji o sobie i kreującego po stronie podmiotu prywatnego uprawnienie (zobowiązanie) do żądania takich informacji.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawowym przedmiotem kontroli PKL uczynił art. 8 ust. 2a u.s.u.s. *in fine*. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, osoba wykonująca pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: k.c.) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło dla celów ubezpieczenia społecznego, zostaje uznana za pracownika, gdy będąc pracownikiem związanym stosunkiem pracy z pracodawcą, jednocześnie świadczy na jego rzecz pracę w ramach umowy cywilnoprawnej, zawartej z osobą trzecią. Innymi słowy, gdy pracownik (legitymujący się stosunkiem pracy) zawarł (przykładowo) umowę zlecenia z osobą trzecią, lecz pracę (w ramach umowy zlecenia) faktycznie świadczy na rzecz swojego pracodawcy (złączonego z pracownikiem stosunkiem pracy), to wówczas ta osoba, także jako zleceniobiorca, zostanie dla celów ubezpieczeniowych uznana za pracownika i tym samym objęta obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym, rentowym, chorobowymi i wypadkowym. Płatnikiem składek jest pracodawca.

4. W tym miejscu Sejm pragnie podać w wątpliwość dopuszczalność podniesienia przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan zarzutu naruszenia art. 51 ust. 1 Konstytucji przez przepis ustawowy (także w zakresie pominięcia ustawowego) upoważniający pracodawcę do żądania (nakładający na niego obowiązek żądania) od swojego pracownika informacji o jego przychodzie z tytułu umowy cywilnoprawnej, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Choć PKL w uzasadnieniu wniosku uwypukla obowiązek pracodawcy gromadzenia informacji, to jednak ingerencja, czemu nie zaprzecza inicjator postępowania, następuje w prawo do prywatności (autonomię informacyjną) pracownika. Prezydent Konfederacji Lewiatan, w tym zakresie, występuje w interesie pracowników.

Po pierwsze, przypomnieć należy, że legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców (organizacji pracodawców) do inicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym jest ograniczona. Zgodnie z ustaleniami trybunalskimi, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” organizacji pracodawców w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy wyłącznie spraw wynikających z aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Konstytucja przyznaje bowiem legitymację wnioskową dla ochrony takich interesów

organizacji pracodawców, które są związane z zatrudnianiem pracowników, nie może natomiast służyć ochronie innych rodzajów interesów gospodarczych dotyczących funkcjonowania przedsiębiorców zrzeszonych w organizacjach pracodawców (zob. postanowienia TK z: 25 lutego 2003 r., sygn. akt Tw 77/02; 17 marca 2003 r., sygn. akt Tw 63/02; 19 marca 2003 r., sygn. akt Tw 73/02; 21 maja 2003 r., sygn. akt Tw 6/03; 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02; 30 marca 2004 r., sygn. akt Tw 10/03 oraz 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt Tw 22/03).

Aby rozstrzygnąć wskazane przez Sejm zagadnienie – dopuszczalność skutecznego podniesienia przez organizację pracodawców zarzutu naruszenia prawa do prywatności swojego pracownika – należy zwrócić uwagę na tezy, które wyartykułował sąd konstytucyjny w postępowaniu zakończonym postanowieniem z 7 września 2005 r. (sygn. akt Tw 31/05). Trybunał Konstytucyjny badał dopuszczalność zainicjowania przez podmiot legitymowany szczególnie (organizację zawodową) kontroli, polegającej na ocenie zgodności przepisów ustawy z konstytucyjnym prawem do prywatności (art. 47) oraz prawem do autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2). Stwierdził wówczas, że: „[...] powołanie się na art. 47 Konstytucji, [...] leży poza zakresem działania Krajowej Rady Radców Prawnych. Zgodność skarżonych przepisów z prawem do ochrony życia prywatnego nie jest sprawą dotyczącą interesów radców prawnych związanych z wykonywaniem przez nich zawodu. Wniosek również w tym zakresie zmierza do ochrony sfery prawnej klientów radców prawnych, a zatem grupy osób o nieograniczonym zasięgu, a nie tylko zrzeszonych w Krajowej Radzie Radców Prawnych. [...] Po drugie – norma wyrażona w art. 51 ust. 2 Konstytucji ma na celu ochronę interesów wszystkich obywateli, niezależnie od tego, jaki zawód wykonują. [...] Należy zatem stwierdzić, że przywołanie art. 51 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – ochrony obywateli – klientów prawników – przed pozyskiwaniem, gromadzeniem i udostępnianiem innych informacji na ich temat niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ze względu, iż tak sformułowana sprawa leży poza zakresem działania wnioskodawcy, nie może ona podlegać dalszemu merytorycznemu badaniu przez Trybunał Konstytucyjny”. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi.

Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku

ze szczególnym charakterem zadań powierzonych danemu podmiotowi przez obowiązującą regulację konstytucyjną i ustawową. Interpretowanie rozszerzająco zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 8 marca 2004 r., sygn. akt Tw 38/03; 11 lipca 2005 r., sygn. akt Tw 29/05; 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 30/05). Działanie w „imieniu i na rzecz” innych podmiotów, nie mieści się w zakresie uprawnień podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Wyłącznie legitymację do inicjowania kontroli w sprawach ogólnospołecznych posiadają bowiem podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (postanowienie TK z 21 maja 2007 r., sygn. akt Tw 14/07, zob. także wskazane tam orzecznictwo).

Wobec powyższego, w szczególności uwzględniając tezy wyrażone w postanowieniu o sygn. akt Tw 31/05, zdaniem Sejmu, organizacje pracodawców nie mogą występować w interesie ogólnospołecznym, interesie przedsiębiorców, podnosząc problem konstytucyjny niezwiązany bezpośrednio z relacją pomiędzy pracownikami a pracodawcami, a także w interesie innych grup społecznych, w tym swoich pracowników. Z uwagi na to, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 51 ust. 1 Konstytucji tworzy gwarancję konstytucyjną dla osób, o których informacje mają zostać ujawnione, chroni on zatem wyłącznie interes pracowników (ich prawo do prywatności). Występowanie w interesie pracowników leży poza zakresem dopuszczalnej legitymacji organizacji pracodawców, gdyż ta, w razie wątpliwości musi być rozumiana wąsko (zob. orzecznictwo TK przywołane powyżej). Skoro zatem Prezydent Konfederacji Lewiatan, podnosząc zarzut niezgodności przepisu ustawy z art. 51 ust. 1 Konstytucji, występuje jako podmiot nielegitymowany, to postępowanie w tym zakresie należy umorzyć.

Po drugie, uzasadnienie jakie zostało przedstawione we wniosku PKL, odnoszące się do zarzutu naruszenia art. 51 ust. 1 Konstytucji, stanowi wyłącznie polemikę z ustaleniami Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, w tym w szczególności z wyrokiem Sądu Najwyższego z 18 października 2011 r. (sygn. akt III UK 22/11). Jak wyjaśnia wnioskodawca nr 1, zdaje on sobie sprawę, że: „istnieje orzecznictwo oparte na wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., zgodnie z którym «[...] nie można kwalifikować jako naruszenia konstytucyjnych gwarancji w zakresie ochrony danych osobowych oraz obrazy dóbr osobistych sytuacji zasięgania wiedzy o przychodach pracownika dla realizacji ustawowych obowiązków podmiotu zwracającego się o takie informacje (w tym przypadku

– obowiązków płatnika składek, określonych w przepisach ustawy systemowej [ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; dalej: u.s.u.s. – uwaga własna]]» [...] Stanowisko to nie znajduje oparcia w przepisach prawa” (wniosek PKL, s. 30-31, zob. także dalsze wyjaśnienia na s. 31-33 wniosku PKL).

Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości. „Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98). Jest bowiem niedopuszczalne, aby kontrola hierarchicznej zgodności norm przekształciła się w postępowanie o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego (zob. też postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01; 26 października 2005 r., sygn. akt SK 11/03; 16 maja 2007 r., sygn. akt P 23/06; 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13; 14 lipca 2015 r., sygn. akt P 47/13 oraz wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05).

W kontekście uzasadnienia wniosku PKL, w którym kwestionuje się wyłącznie ustaloną przez SN wykładnię art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (jedynie jego stosowanie), trybunalska odpowiedź na nie musiałaby być traktowana jako próba weryfikacji poprawności wykładni przepisu objętego zaskarżeniem dokonanej przez Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny sytuowałby się wówczas jako organ powołany niejako do instancyjnej kontroli stosowania prawa. Do pełnienia takiej roli Trybunał Konstytucyjny nie został jednak przez ustrojodawcę wyznaczony. Należy przypomnieć, że z mocy przepisów Konstytucji sąd konstytucyjny utracił kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (art. 239 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji), wiążącej inne organy, co oznacza, że jego aktualne uprawnienia wykładnicze zamykają się przede wszystkim w granicach koniecznych do sprawowania funkcji sądu prawa (kontroli hierarchicznej norm; art. 188 Konstytucji).

Trzeba podkreślić, że istotą zarzutu PKL dotyczącego naruszenia art. 51 ust. 1 ustawy zasadniczej jest pominięcie w systemie prawa (albo wyłącznie w u.s.u.s.) regulacji, która upoważniałaby pracodawców do żądania od swoich pracowników informacji o ich przychodzie, uzyskiwanym z tytułu wykonanej pracy na

podstawie umów cywilnoprawnych łączących tych pracowników z podmiotem trzecim, jeżeli w ramach takiej umowy wykonali pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostawali w stosunku pracy. Teza wnioskodawcy nr 1 jest zatem następująca: skoro warunkiem zgodności z art. 51 ust. 1 Konstytucji jest nakładanie obowiązku ujawniania informacji o sobie wyłącznie w formie ustawy, a w systemie prawa nie ma regulacji ustawowej zobowiązujących pracowników do ujawniania ww. informacji swoim pracodawcom, to doszło do naruszenia standardu konstytucyjnego. Jednak w świetle ustaleń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, co zauważa wnioskodawca nr 1 we wniosku, w sytuacjach, do których odnosi się art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy przez jego pracownika świadczącego tę pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim), mamy do czynienia z jednym, szeroko ujętym pracowniczym tytułem obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym. A zatem zgodnie z art. 18 ust. 1a i następnie z art. 20 ust. 1 u.s.u.s. w stosunku do tych ubezpieczonych trzeba uwzględniać w podstawie wymiaru składek również przychód z tytułu umowy cywilnoprawnej. Płatnikiem tych składek, w myśl art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., jest pracodawca, który ma obowiązek uwzględniać w podstawie wymiaru składek za swoich pracowników także przychody uzyskiwane przez tych pracowników z tytułu umów cywilnoprawnych, o ile prace w ramach tych umów wykonują w warunkach objętych dyspozycją art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Podstawę ustawową żądania informacji o dochodach pracownika, rozumianego w sposób określony w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., stanowi więc art. 18 ust. 1a u.s.u.s. Ponadto obowiązki pracodawców zostały doprecyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 78, poz. 465 ze zm.; zob. wywód Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 marca 2016 r., sygn. akt III AUa 1611/15 wraz z omówioną tam linią orzecniczą Sądu Najwyższego).

Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny konstytucyjności przepisu, którego pewne, wynikające z określonej wykładni znaczenie zostało w orzecznictwie sądowym utrwalone. Dopuszczalne jest objęcie kognicją Trybunału Konstytucyjnego treści normatywnych, które zostały wyprowadzone z aktu prawnego w drodze jego stosowania przez najwyższe instancje sądowe, jeżeli znalazły one jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu

Administracyjnego. W takim przypadku, ocenie poddane zostałyby treści normatywne nadane przepisowi prawa w drodze wykładni sądowej, określony sposób rozumienia przepisu. Trybunał Konstytucyjny zawsze bierze bowiem pod uwagę tak ustaloną wykładnię, jako punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności przepisów prawa. Ta sytuacja jednak w niniejszej sprawie nie zachodzi, gdyż przyjęcie założenia, że jednolita wykładnia sądowa nadała art. 18 ust. 1a w związku z art. 8 ust. 2a oraz w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. określoną treść, oznaczałoby bezzasadność zarzutu PKL o braku przedmiotowej regulacji w systemie prawa. A zatem trzeba przyjąć, że wnioskodawca nr 1 dąży do zakwestionowania ustaleń sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Natomiast, jak powyżej wskazano, Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać działalności sądownictwa; leży to poza zakresem jego kognicji.

Tym samym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie dotyczącym badania zgodności przedmiotu kontroli z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

5. Prezydent Konfederacji Lewiatan zakwestionował zgodność przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 („Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”) i ust. 3 („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”) Konstytucji.

Łączne powołanie wskazanych regulacji konstytucyjnych opiera się na założeniu, że zaskarżona regulacja ustawowa w niedopuszczalny sposób ingeruje w istotę prawa własności i innych praw majątkowych pracodawców, a w szczególności narusza ich istotę. Sejm pragnie zauważyć, że formułując zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, PKL w żaden sposób nie uzasadnił, w jaki sposób kwestionowany przepis narusza art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Każdy z trzech ustępów art. 64 Konstytucji reguluje odmienny zakres zagadnień związanych z prawem własności. Unormowanie art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony. Artykuł 64 ust. 2 doprecyzowuje, że rozważane prawa mają podlegać ochronie równej dla wszystkich. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania prawa własności zostało z kolei uregulowane w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie

z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jej istoty. Granice możliwych ograniczeń pozostałych praw majątkowych wynikają z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, z zastrzeżeniem, że omawiany przepis, w zakresie nieuregulowanym w jej art. 64 ust. 3, odnosi się również – jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do ingerencji w prawo własności. Mając na uwadze, że zarzut postawiony we wniosku PKL nie dotyczy konstrukcji prawa własności i innych praw majątkowych, czy też braku ich należytego zabezpieczenia, ale jedynie ich ograniczeń, Sejm podnosi, że wnioskodawca nr 1 nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji przez regulację stanowiącą przedmiot kontroli. W konsekwencji w tym zakresie należy **postępowanie umorzyć**.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawców

1. Wnioskodawcy jako podstawowy przedmiot kontroli wskazali art. 8 ust. 2a u.s.u.s., który stanowi: „Za pracownika, w rozumieniu ustawy [u.s.u.s. – uwaga własna], uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Niekonstytucyjność miałaby się wiązać nie z brzmieniem całego przepisu, lecz jego części.

2. Prezydent Konfederacji Lewiatan zakwestionował zgodność z Konstytucją sformułowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” w związku z licznymi przepisami u.s.u.s. oraz innych ustaw (*petitum* wniosku), natomiast Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżyli samodzielnie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w odniesieniu do zwrotu: „wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Ponadto Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej uczynili przedmiotem kontroli art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wraz ze związkowymi przepisami u.s.u.s. „w zakresie, w jakim nakładają na pracodawcę zatrudniającego osobę, która wykonuje pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż ten pracodawca

umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe z uwzględnieniem w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodu osiągniętego przez osobę wykonującą na podstawie zawartej z podmiotem innym niż pracodawca, na którego nałożono ten obowiązek, umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” (wniosek Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, *petitum*). Wniosek Prezydenta Konfederacji Lewiatan zawiera zbliżony zakres zaskarżenia, kwestionując konstytucyjność regulacji w ustawowym obowiązku „obliczenia i odprowadzenia składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych z uwzględnieniem wynagrodzenia wypłacanego takiemu pracownikowi na podstawie takiej umowy [umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim – uwaga własna]” (*petitum* wniosku PKL).

Jako przepisy pozostające w związku z podstawowym ww. przedmiotem kontroli Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazał: art. 4 pkt 2 lit. a, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 2 i ust. 3, art. 17 ust. 1 i ust. 2, art. 18 ust. 1a u.s.u.s., a także art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.), art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.), art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 1256), art. 2 pkt 2 i 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 965 ze zm.). Natomiast Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, określając przedmiot zaskarżenia (oprócz zakwestionowania samodzielnie części art. 8 ust. 2a u.s.u.s.), wskazali art. 8 ust. 2a

w związku z art. 9 ust. 1 oraz ust. 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 3, art. 17 ust. 1 i ust. 2, art. 18 ust. 1a u.s.u.s.

Analiza pism procesowych PKL oraz PRP prowadzi do konkluzji, że wnioskodawcy oczekują przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją poprzez derogację z systemu prawa części art. 8 ust. 2a u.s.u.s., a mianowicie sformułowania: „lub jeżeli w ramach takiej umowy pracę wykonują na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” (Sejm przyjmuje szerszy zakres zaskarżenia wskazany przez PKL, gdyż konsumuje on zarzut PRP). Natomiast włączenie do przedmiotu zaskarżenia przepisów związkowych oraz wyznaczenie zakresu, w jakim art. 8 ust. 2a u.s.u.s. został zakwestionowany (wniosek PRP), trzeba uznać za kontekst normatywny lub argumentację, które wnioskodawcy przedstawili, aby uzasadnić niekonstytucyjność art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Ze wskazanych przepisów związkowych wynikają bowiem obowiązki płatników składek, które są pośrednio i warunkowo związane z głównym przedmiotem kontroli. Mają one więc charakter wtórny wobec podstawowego obowiązku pracodawców ulokowanego w 8 ust. 2a u.s.u.s., który kwalifikuje jako pracowników osoby wykonujące pracę na rzecz swojego pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim. Jak wyjaśniają wnioskodawcy:

a) „Choć na niezgodne z Konstytucją normy prawne składają się wszystkie zaskarżone przepisy, to [...] w celu usunięcia niezgodności wystarczająca, a zarazem konieczna, jest eliminacja jedynie poniższego fragmentu art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: «[...] lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy»” (wniosek PKL, s. 9);

b) „[...] wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją, odnieść należy przede wszystkim do art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w jego części końcowej, poczynając od słowa «lub»” (wniosek PRP, s. 7).

Precyzyjne określenie badanej normy ma zasadnicze znaczenie dla skutków kontroli, w tym późniejszego zastosowania zasad *res iudicata* i *ne bis in idem* (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06). Ponadto, będąc zobowiązanym do zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*, Sejm przyjmuje, że wnioskodawcy dążą do trybunalskiej derogacji art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej sformułowanie: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, a nie

do usunięcia wszystkich obowiązków pracodawców wynikających z cytowanych we wnioskach przepisów związkowych.

3. Przedmiotem kontroli, do którego odniósł się Sejm w dalszej części pisma, jest zatem art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części wskazanej w *petitum* stanowiska. W ścisłej korelacji z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. pozostają art. 4 pkt 2 lit. a *ab initio* oraz art. 18 ust. 1a u.s.u.s. w brzmieniu:

- a) „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] 2) płatnik składek:
 - a) pracodawca – w stosunku do pracowników [...]” – art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.;
 - b) „W przypadku ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 2a, w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe uwzględnia się również przychód z tytułu umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło” – art. 18 ust. 1a u.s.u.s.

4. Istotą sporu o konstytucyjność zakwestionowanej regulacji jest kwestia nałożenia na pracodawców – płatników składek obowiązków (finansowych, organizacyjnych), związanych z uznaniem dla celów ubezpieczeń społecznych za pracownika także osobę wykonującą pracę na podstawie zawartej z podmiotem trzecim umowy cywilnoprawnej, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje ona pracę na rzecz swojego pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Wnioskodawcy podnoszą, że pracodawcy nie mają wpływu na powstanie takich obowiązków, a w przypadku obowiązków finansowych, także na ich wysokość. Pracodawca musi zatem pełnić rolę płatnika składek należnych od kwoty wynagrodzenia z tytułu umów, których nie jest stroną i o których zawarciu może nawet nie wiedzieć. Odpowiedzialność pracodawców za należyte wykonanie funkcji płatnika składek przejawia się w sferze zarówno cywilnej odpowiedzialności względem pracowników, jak i odpowiedzialności względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także innych podmiotów zarządzających funduszami państwowymi, gromadzących składki z ubezpieczenia społecznego oraz zdrowotnego. Przyjęta w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. definicja pracownika powoduje trudności w wykonywaniu ww. obowiązków. Pracodawca musi zatem ustalić, czy jego pracownik zawarł z jego kontrahentem

jakąkolwiek umowę cywilnoprawną i czy ten kontrahent wypłacił temu pracownikowi wynagrodzenie, w jakim terminie i w jakiej wysokości. Jediną przesłanką tej odpowiedzialności jest fakt wykonywania pracy na rzecz pracodawcy na podstawie umowy innej niż umowa o pracę. Wnioskodawcy stoją zatem na stanowisku, że nie można obciążać pracodawców obowiązkami, o których powstaniu w ogóle nie wiedzieli, albo na których wysokość nie mieli lub nie mogli mieć wpływu. Takie działanie ustawodawcy stanowi, zdaniem inicjatorów niniejszego postępowania, nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie swobody działalności gospodarczej oraz prawa własności. Aby zachować zgodność z Konstytucją konieczne jest, w ich ocenie, ukształtowanie regulacji w ten sposób, aby obowiązkami płatnika składek obciążyć jedną ze stron umowy cywilnoprawnej, a nie podmiot trzeci (pracodawcę).

Ponadto przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna ma być także niespójna z regulacjami prawa podatkowego dotyczącymi pobierania zaliczek na podatek dochodowy, kosztów uzyskania przychodu pracodawcy (przedsiębiorcy nie mogą zakwalifikować składek na ubezpieczenie społeczne, które zostały uiszczone przez pracodawcę w związku z treścią art. 8 ust. 2a u.s.u.s., jako kosztów uzyskania przychodu [w tym kontekście wnioskodawca nr 1 wskazuje na art. 8 ust. 1a *in fine*, jednakże należy uznać tę wypowiedź pełnomocnika PKL za oczywistą omyłkę pisarską, gdyż w u.s.u.s. nie występuje art. 8 ust. 1a]). Jest ona także nieprecyzyjna i niejasna, choć przy stanowieniu tego typu regulacji – przepisów prawa daninowego – ustawodawcę wiążą bardziej rygorystyczne standardy poprawnej legislacji. Nieprecyzyjnym zwrotem użytym w badanym przepisie jest wedle wnioskodawców sformułowanie „na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Zaskarżony przepis stanowi niedopuszczalną (nieproporcjonalną) ingerencję w sferę prawnie chronionych interesów pracodawców (zob. wniosek PKL, s. 2-3, 6, 17, 22-23, 25, 33-34; wniosek PRP, s. 5, 7, 9, 11-12, 18-21).

5. Pismami z 31 maja 2016 r. oraz 16 sierpnia 2016 r. (sygn. akt III.7060.392.2016.LN) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym rozpatrywane będą połączone wnioski organizacji pracodawców. Pismami z 29 czerwca 2016 r. oraz 16 sierpnia 2016 r. (sygn. akt III.7060.392.2016.LN) RPO przedstawił następujące stanowisko: art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. rozumiany w ten sposób, że stanowi podstawę prawną nadania statusu

płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy wykonywał pracę na rzecz własnego pracodawcy, jest niezgodny z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik, który bez głębszego uzasadnienia swój pogląd o niekonstytucyjności regulacji ograniczył wyłącznie do sytuacji zawarcia umowy zlecenia, podziela przedstawioną przez wnioskodawców argumentację, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. rozumiany w sposób, jaki nadała temu przepisowi uchwała Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09) narusza standard konstytucyjny. Zakwestionowany przepis jest, zdaniem RPO, na tyle niepełny i nieprecyzyjny, że pozwala na nadanie mu sensu normatywnego kolidującego z wymienionymi powyżej wzorcami konstytucyjnymi.

W tym miejscu Sejm pragnie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przyłączenie się RPO do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną wykluczało i wyklucza przedstawianie zarzutów niekonstytucyjności i ich uzasadnianie przez RPO w zakresie, w jakim nie uczynił tego sam skarżący. Rzecznik Praw Obywatelskich ma natomiast możliwość dokonywania czynności wspierających skargę konstytucyjną, w szczególności przez dostarczanie nowych argumentów prawnych; musi to być jednak pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania (zob. np. wyroki TK z: 11 października 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01; 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10; 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12). Przytoczoną linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego Sejm uznaje za adekwatną również względem pozycji procesowej RPO w postępowaniu sądowokonstytucyjnym *in abstracto*, zainicjowanym wnioskiem podmiotu o ograniczonej legitymacji wnioskowej.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Wnioskodawcy wskazują jako wzorzec kontroli – zarówno samodzielnie, jak i łącznie (w tym w ramach tego samego wniosku, zob. wniosek PKL) – wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej (prawidłowej) legislacji. Artykuł 2 ustawy zasadniczej brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał

Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym; aby spełniony został wymóg określoności prawa (zob. wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; zob. także W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, wydanie drugie, Warszawa 2016, s. 143; P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safian, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 230).

Sąd konstytucyjny podkreślił, iż: „[z] tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 25 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/15; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym ocena zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji wymaga realizacji trzech założeń: „Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, zob. także wyroki TK z: 14 lipca

2010 r., sygn. akt Kp 9/09; 25 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/15). Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Nie narusza automatycznie zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie nastąpi we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 50; por. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Ze względu na tożsamą argumentację wnioskodawców, niezależnie, czy zasadę prawidłowej legislacji wskazali w ramach wzorca kontroli samodzielnie (wniosek PKL oraz PRP), czy też związkowo (wniosek PKL), Sejm przedstawi swój pogląd co do zgodności przedmiotu kontroli z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej (prawidłowej) legislacji, ujętą samodzielnie.

2. Prezydent Konfederacji Lewiatan jako niezależny wzorzec kontroli wskazał zasadę spójności systemu prawa. Wyjaśnił, że jej treścią jest nakaz takiego formułowania przepisów przez ustawodawcę, aby nakładane na uczestników obrotu prawnego obowiązki były możliwe do zrealizowania w świetle innych obowiązujących przepisów prawa.

Wnioskodawca nr 1 akcentuje rodzaj niespójności horyzontalnej występujący między aktami o tej samej mocy prawnej (u.s.u.s. a regulacjami prawa podatkowego; wniosek PKL 33-34). Sejm stoi na stanowisku, że teza o naruszeniu zasady spójności systemu prawa, w rozumieniu wskazanym przez PKL, jest tożsama z zarzutem niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą poprawnej (prawidłowej) legislacji. Ustosunkuje się zatem *in merito* wyłącznie do kwestii zgodności z tą ostatnią zasadą.

W tym kontekście trzeba przywołać pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym kontrola tzw. niezgodności poziomych w systemie prawa, o ile nie dają podstaw do sformułowania odrębnych zarzutów konstytucyjnych (np. dotyczących zasady poprawnej legislacji), wykracza poza jego kognicję i nie może doprowadzić do wydania orzeczenia co do *meritum* (zob. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

3. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności została wskazana jako samodzielny wzorzec kontroli przez PRP. Wnioskodawca nr 2 wyjaśnił, że zasadę proporcjonalności pojmuje jako zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w chronione prawem interesy pracodawcy.

Sejm pragnie przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny rozważał zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a w związku z art. 9 ust. 1, ust. 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 3, art. 17 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 18 ust. 1a u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji –zasadą proporcjonalności – w postępowaniu, zainicjowanym wnioskiem PRP, zakończonym wydaniem postanowienia z 1 grudnia 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi (sygn. akt Tw 16/15). Sąd konstytucyjny, z powołaniem na własne orzecznictwo, wyjaśnił wówczas, że zasada proporcjonalności wyrażona w art. 2 Konstytucji determinuje relację między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego i tym samym nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu, w którym podmiot inicjujący postępowanie przed sądem konstytucyjny może powołać się i powołuje się na prawo wyrażone w rozdziale II Konstytucji, czyli gdy nałożone przez regulacje ustawowe, których konstytucyjność jest kwestionowana, obowiązki albo nabyte prawa są związane bezpośrednio z sytuacją jednostki; organizacja pracodawców nie jest zatem uprawniona do powoływania jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. „Brak adekwatnego wzorca kontroli [...] przesądza o oczywistej bezzasadności zarzutu” (postanowienie TK o sygn. akt Tw 16/15).

Sejm uznaje, że powyższy wywód jest także odpowiedni do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie kwestii dopuszczalności skutecznego postawienia zarzutu naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności i adaptuje trybunalski podgląd, stwierdzając, że w przypadku przywołania przez organizację pracodawców wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności trzeba stwierdzić „brak adekwatnego wzorca kontroli”. Zgodnie z przedstawioną argumentacją sądu konstytucyjnego, trzeba dojść do wniosku, że organizacje pracodawców są nieuprawnione do postawienia takiego zarzutu, mogą bowiem powoływać się na nieproporcjonalne naruszenie konstytucyjnego prawa w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 2 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli.

Wyjaśnić trzeba, że w cytowanym powyżej postanowieniu sąd konstytucyjny na etapie badania wstępnego nie mógł wydać rozstrzygnięcia *in merito*. Ustalenie

nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli musiało skutkować rozstrzygnięciem o nienadaniu wnioskowi dalszego biegu. Natomiast na etapie rozpoznania merytorycznego możliwe jest stwierdzenie *expressis verbis*, że wzorzec kontroli jest nieadekwatny. Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnosi o uznanie, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części wyrażonej w *petitum* stanowiska **nie jest niezgodny** z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności (zasadą nadmiernej ingerencji).

Trzeba zauważyć, że ze względu na przywołanie przez wnioskodawców jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 22 Konstytucji (a także art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej; zob. jednak poniższy wniosek Sejmu o uznanie tego przepisu za nieadekwatny wzorzec kontroli), niezależnie od kwestii zgodności z art. 2 Konstytucji, Sejm ustosunkował się poniżej – w części „Analiza zgodności” – do zagadnienia naruszenia zasady proporcjonalności.

4. Trzecim wzorcem konstytucyjnym, wskazanym przez PKL samodzielnie jako podstawa kontroli, jest art. 20 Konstytucji o brzmieniu: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Cechami społecznej gospodarki rynkowej są więc: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Powyższe zasady (filary) społecznej gospodarki rynkowej nadają kształt i wskazują kierunki ustawodawstwa, kompleksowo regulując zagadnienie ustroju gospodarczego i uzupełniając się nawzajem.

Pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” zakłada, że ustrój gospodarczy opierać się ma na powiązaniu dwóch idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. W koncepcję społecznej gospodarki rynkowej wpisane są: a) ingerencja państwa, z intensywnością zależną od koniunktury, w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić mechanizmy rynkowe w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; b) programowanie i prognozowanie rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej; c) inspiracja uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego, kreowanie działań równoważących rynek, a także pełnienie funkcji ogólnospołecznej. Sformułowanie występujące w art. 20 Konstytucji należy zatem rozumieć w ten sposób, że dopuszczalne jest korygowanie

praw rynku przez państwo w celu realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynku. Przy interpretacji wskazanego wyżej wzorca kontroli należy uwzględnić jego związek z art. 1 („Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”) Konstytucji, z którego wynika dyrektywa, by w razie potrzeby dobro ogólne postawić ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „[...] społeczna gospodarka rynkowa wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii [...] badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości [...], trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi” (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Zasadę społecznej gospodarki rynkowej uzupełnia art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Artykuły 20 i 22 Konstytucji stanowią podstawę prawa podmiotowego przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00). Treścią zasady wolności działalności gospodarczej jest swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 126). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie zarówno aspekt «ilościowy», związany ze swobodą określania intensywności prowadzenia działalności, jak i «jakościowy», przez który rozumieć można swobodę określenia zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego)” (wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06; por. także wyroki TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13).

Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczona. Jak już była o tym mowa, art. 20 Konstytucji pozostaje w organicznym związku z cytowanym wyżej art. 22 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż z samej istoty art. 22

Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek (zob. wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03). W literaturze stwierdza się, że: „[...] konstytucja pozostawia ustawodawcy zwyktemu tak szeroki zakres wyboru rozwiązań, że zarzut niekonstytucyjności (i będąca jego konsekwencją – ingerencja Trybunału Konstytucyjnego) możliwy jest do postawienia tylko w sytuacjach wyjątkowych. Zasadą jest polityczna kontrola prawidłowości decyzji gospodarczych, realizowana przede wszystkim poprzez procedury wyborcze” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 20, s. 7).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Artykuł 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Jednakże Trybunał stoi równocześnie na stanowisku, że wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji łącznie wyrażają koncepcję interesu publicznego jako wyznacznika granic wolności działalności gospodarczej. Tym samym, jeżeli ograniczenie wolności jednostki nastąpi ze względu na przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z pewnością wprowadzona regulacja będzie zawężać wolność działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny (zob. wyroki TK z: 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; por. także wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 22, s. 14; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 137).

Ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych może nastąpić ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego lub wolności i praw innych osób. „Porządek publiczny” rozumiany jest w literaturze jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która ma zapewniać minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego i jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego, a zatem nie jest powiązana wyłącznie z „państwem” i jego bezpieczeństwem (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolność i prawa*, opr. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998,

s. 50). Także wolności i prawa innych osób mogą stanowić uzasadnienie ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności w formie ustawy (art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji).

5. Na zakończenie tych rozważań, należy odnieść się do relacji pomiędzy art. 20 i art. 22 Konstytucji. Prezydent Konfederacji Lewiatan wzorcem kontroli uczynił art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, równocześnie stawiając jedyny i podstawowy zarzut, iż zaskarżona regulacja stanowi niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej (ingerencję w tę wolność). Natomiast Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, z tożsamą argumentacją (art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. nakłada na pracodawców uciążliwe obowiązki, których wykonanie nie jest możliwe; nie są oni w stanie ustalić który ich pracownik osiągnął przychód z tytułu wykonania pracy na rzecz pracodawcy, lecz na podstawie umowy cywilnoprawnej łączącej go z podmiotem trzecim, a jest to konieczne dla wykonania ww. obowiązku; tym samym ograniczenie ich swobody działalności gospodarczej ma być niekonstytucyjne) wskazali art. 22 Konstytucji, jako samodzielny wzorzec kontroli.

Trybunał Konstytucyjny akceptował zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej, gdy jego podstawą normatywną był art. 20 Konstytucji wskazywany jako wzorzec podstawowy, a art. 22 Konstytucji jako wzorzec związkowy (zob. np. wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12), konstrukcją odwrotną – art. 22 Konstytucji jako podstawowy wzorzec kontroli, a art. 20 Konstytucji wskazywany jedynie związkowo (np. wyrok TK z 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13) – a także opierający się wyłącznie na art. 22 Konstytucji (np. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Wnioskodawcy, niezależnie od wyartykułowanej w *petitum* swoich pism pozycji art. 22 ustawy zasadniczej, akcentują zarzut niekonstytucyjnego ograniczenia wolności gospodarczej. A zatem pierwszoplanowy (podstawowy) wzorzec kontroli, z którym należy ocenić zgodność art. 8 ust. 2a u.s.u.s., tworzy przepis ustawy zasadniczej odnoszący się do ograniczania tej wolności, czyli art. 22 Konstytucji. Respektując wyrażone w *petitum* wniosków preferencje PKL oraz PRP, a także biorąc pod uwagę, że nie wykształciła się jednolita linia orzecznicza sądu konstytucyjnego w tym zakresie, Sejm odniósł się do zarzutu niezgodności regulacji ustawowej z zasadą wolności działalności gospodarczej przyjmując za podstawowy

worzec kontroli art. 22 Konstytucji, a art. 20 Konstytucji uwzględniając jako wzorzec pomocniczy.

6. Rozważając kwestię dopuszczalności jednoczesnego podniesienia zarzutu niezgodności z art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, iż art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Sąd konstytucyjny wskazał, że jeżeli uznać, iż wolność działalności gospodarczej jest jednym z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza stosowanie go jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; 18 lutego 2014 r., sygn. akt K 29/12). Uwzględniając ten pogląd, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lutego 2014 r. (sygn. akt P 31/13) stwierdził, że przeprowadzi ocenę zgodności *in merito* jedynie z art. 22 w związku z art. 20 ustawy zasadniczej, a art. 31 ust. 3 Konstytucji uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli w wówczas rozpatrywanej sprawie.

Sejm stoi na stanowisku, że powyżej przedstawiona argumentacja sądu konstytucyjnego jest także adekwatna dla oceny dopuszczalności merytorycznej kontroli zaskarżonej regulacji z art. 31 ust. 3 przywołanym związkowo obok art. 22 ustawy zasadniczej. Tym samym, trzeba wniesić o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części wyrażonej w *petitum* stanowiska, **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Ostatnim, związkowo ujętym wzorcem kontroli, wskazanym przez PKL, jest cytowany wyżej art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z art. 64 Konstytucji wynika skierowany do ustawodawcy obowiązek powstrzymania się od ingerencji w istotę prawa własności (obowiązek negatywny), ale także ustanowienia odpowiednich reguł funkcjonowania stosunków majątkowych (obowiązek pozytywny). Natomiast Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „Skoro ograniczenia wolności gospodarczej (w celu realizacji interesu publicznego) często «przenoszą się» na sferę wolności majątkowej, ponieważ implikują ograniczenia

w sposobie korzystania z dóbr majątkowych zaangażowanych w sferze działalności gospodarczej lub stanowiących ich efekt, to w konsekwencji uznać można zasadność ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji) w tym zakresie, w jakim dopuszczalne jest traktowanie interesu publicznego jako kryterium owego ograniczenia” (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02).

W tym miejscu Sejm pragnie przywołać istotne w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego. W wyroku z 30 stycznia 2001 r. (sygn. akt K 17/00) Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisów u.s.u.s., które w związku z nowymi zasadami finansowania ubezpieczeń społecznych (w miejsce jednolitej składki z tytułu ubezpieczeń społecznych, odprowadzanej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez pracodawcę za swoich pracowników, wprowadzono cztery rodzaje ubezpieczeń społecznych; składki odprowadzane na te ubezpieczenia obciążały, w różnych proporcjach, pracodawcę i pracownika), aby nie dopuścić do realnego obniżenia wynagrodzeń pracowników, nałożyły na pracodawców obowiązek podwyższenia wynagrodzeń o wartość składek opłacanych przez pracowników (tzw. ubruttowanie płac). Sąd konstytucyjny wyjaśnił, że teza ówczesnego wnioskodawcy (Konfederacji Pracodawców Prywatnych), iż nałożenie na pracodawców nowych (większych niż dotychczas) obciążeń, nawet ustawą, stanowi ograniczenie ich prawa własności w rozumieniu konstytucyjnym, jest nietrafna. Nie każde bowiem oddziaływanie ustawodawcy na sytuację materialną jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ograniczeniem prawa własności, w rozumieniu art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Teza przeciwna zatartaby granicę pomiędzy pojęciami „ciężar publiczny”, a „ograniczenie własności”, pod warunkiem, że ograniczenie własności nie jest ukrytą formą konfiskaty mienia. Przyjęte wówczas regulacje u.s.u.s. zostały wprowadzone w formie ustawy, obciążają wszystkich w sposób równy oraz nienadmierny. Nie doszło zatem do naruszenia art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, gdyż jest on, jak wyjaśnił wówczas sąd konstytucyjny, nieadekwatnym wzorcem kontroli dla przepisów ustawy wprowadzających obciążenia związane z koniecznością opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Ostatecznie stwierdził, że badane przepisy nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Sejm podziela powyższy wywód, uznając go za aktualny także w przypadku rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Tym samym, trzeba przyjąć, że art. 8 ust. 2a

u.s.u.s. w części wyrażonej w *petitum* stanowiska **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

IV. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność obciążenia pracodawców, w drodze ustawowej, obowiązkiem ponoszenia ciężarów finansowych i organizacyjnych związanych z koniecznością opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne za swoich pracowników, jeśli nie wynikają one z umów zawartych z tymi pracownikami.

2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji trzeba przypomnieć, że zakwestionowana regulacja u.s.u.s. uzyskała treść, o której mowa w uchwale Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09), ugruntowaną następnie w licznych orzeczeniach SN i sądów powszechnych (zob. wyroki SN z: 22 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 259/09; 18 października 2011 r., sygn. akt III UK 22/11; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 14 października 2015 r., sygn. akt III AUA 722/15; pytanie prawne, s. 14-16), wedle której art. 8 ust. 2a u.s.u.s. „rozszerza pojęcie pracownika na jego dalszą aktywność w ramach umowy cywilnoprawnej, jeżeli w jej ramach świadczy on pracę na rzecz swojego pracodawcy”, zgodnie natomiast z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., w stosunku do pracownika, płatnikiem składek jest pracodawca, a zatem „także w zakresie tej sfery aktywności [zob. powyżej – uwaga własna] należy go uznać na potrzeby ubezpieczenia społecznego za pracownika tego właśnie pracodawcy” (uchwała SN z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09). Takie rozumienie analizowanej regulacji można odnaleźć w wyroku SN z 18 października 2011 r. (sygn. akt III UK 22/11): „Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja «pracownika» odnosi się do całej regulacji u.s.u.s., a więc także do tych przepisów, które dotyczą funkcjonowania stosunku ubezpieczeń społecznych, a określają między innymi podstawę wymiaru i wysokość składek na te ubezpieczenia oraz obowiązki płatnika w zakresie obliczania i opłacania tychże składek i przekazywania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych imiennych raportów”. Pracodawca, zdefiniowany zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666; dalej: k.p.), na mocy art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. staje się płatnikiem składek

dla wszystkich pracowników w rozumieniu art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w tym także dla osób pozostających z nim w stosunku pracy i jednocześnie wykonujących na jego rzecz pracę w ramach umów cywilnoprawnych zawartych z osobą trzecią. Podstawę prawną nałożenia obowiązków na pracodawców stanowią art. 18 ust. 1a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a oraz art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w rozumieniu przyjętym przez SN i sądy powszechne. Pracodawca nie powinien mieć zatem trudności w zdekodowaniu ciążących na nim powinności, w tym interpretacji sformułowania „na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Jak ustaliło sądownictwo powszechne w ślad za wyjaśnieniami Sądu Najwyższego: „przesłanką decydującą o uznaniu za pracownika osoby świadczącej w ramach umowy zlecenia pracę na rzecz swojego pracodawcy, jest to, że w ramach takiej umowy, wykonuje faktycznie pracę dla swojego pracodawcy (uzyskuje on rezultat jej pracy)” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 marca 2016 r., sygn. akt III AUa 1611/15, zob. także przywołaną tam linię orzecniczą Sądu Najwyższego oraz stanowisko doktryny). Sformułowanie „wykonuje pracę na rzecz pracodawcy” („działa na rzecz”) użyte w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. opisuje sytuację faktyczną zaistniałą w trójkącie umów: 1) umowy o pracę, 2) umowy zlecenia między pracownikiem, a osobą trzecią i 3) umowy o podwykonawstwo między pracodawcą i zleceniodawcą. Na skutek takiego ukształtowania stosunków prawnych (pracodawca – pracownik/zleceniobiorca – zleceniodawca) pracodawca w wyniku umowy o podwykonawstwo przejmuje w ostatecznym rachunku rezultat pracy wykonanej na rzecz zleceniodawcy i tym samym zleceniobiorca-pracownik „działa na rzecz” pracodawcy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 kwietnia 2016 r., sygn. akt III AUa 1837/15).

Ustawodawca wprowadził zatem szerokie rozumienie pracowniczego ubezpieczenia społecznego. Takie obszerne zakreślenie obowiązków pracodawców miało już miejsce przed wejściem w życie u.s.u.s. Jak bowiem wynika z wyroku SN z 18 października 2011 r. (sygn. akt III UK 22/11): „[...] również przed wprowadzeniem do u.s.u.s. art. 8 ust. 2a w judykaturze przyjmowano istnienie obowiązku łącznego traktowania w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przychodów z umów o pracę i dodatkowych umów cywilnoprawnych zawieranych przez pracodawców z własnymi pracownikami, jeśli w ramach tych ostatnich umów pracownicy wykonywali – poza obowiązującym ich czasem pracy – te same obowiązki, które składały się na treść łączących strony stosunków pracy

(uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PZP 13/94, OSNAPIUS 2000 nr 3, poz. 39 oraz wyrok z dnia 30 czerwca 2000 r., II UKN 614/99, OSNAPIUS 2002 nr 1, poz. 23 i postanowienie z dnia 18 listopada 1997 r., II UKN 326/97, OSNAPIUS 1998 nr 17, poz. 521)". Zakwestionowana regulacja nie stanowi zatem *novum* burzącego dotychczasowe zasady systemu ubezpieczeń społecznych.

Tym samym, uwzględniając stałą linię orzeczniczą sądów powszechnych i Sądu Najwyższego należy uznać, że sformułowania użyte w zakwestionowanym przepisie są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby adresaci unormowania mogli odtworzyć zakres swojego zobowiązania. W tym kontekście istotny jest także pogląd sądu konstytucyjnego, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio* i jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy niejasność jest „tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”, w tym zastosowania wykładni zgodnej z Konstytucją (wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04).

W związku z powyższym, Sejm podtrzymuje swój pogląd wyrażony w sprawie zakończonej postanowieniem sądu konstytucyjnego o umorzeniu postępowania z 8 marca 2011 r. (sygn. akt P 33/10), że zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji. Stwierdzić należy, że wnioskodawcy nie obalili domniemania konstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., a zatem przepis ten w części wskazanej w *petitum* stanowiska **jest zgodny** z zasadą poprawnej (prawidłowej) legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej, Sejm wyjaśnia, że bezsporne jest wprowadzenie ograniczeń (obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych) w formie ustawy. Warunek formalny wskazany w art. 22 Konstytucji jest zatem spełniony.

Przechodząc do oceny wagi interesu publicznego, który ma być chroniony kosztem ograniczenia wolności działalności gospodarczej, trzeba ustalić *ratio legis* zakwestionowanej regulacji. Zmiana art. 8 u.s.u.s., poprzez dodanie nowego ust. 2a, miała na celu „objęcie obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie przychodów z umów zlecenia i o dzieło zawartych z tym samym pracodawcą” (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1480/III kad.; dalej: projekt ustawy). Wedle

założeń projektodawcy ust. 2a normować miał wyłącznie sytuację, w której pracodawca i pracownik, obok stosunku pracy, zawierają umowę cywilnoprawną. W trakcie prac legislacyjnych przepis ten został uzupełniony o zakwestionowaną regulację. Jak wyjaśnił poseł sprawozdawca: „Kolejna zmiana, [...] dotyczy osób, które jako zleceniobiorcy zawierały takie umowy i czyniły to jednocześnie w sytuacji, kiedy zleceniodawcą był ich pracodawca, z którym miały zawartą umowę o pracę. [...] Powodowało to możliwości omijania oskładkowania, które komisja wzięła pod uwagę, ze szkodą też dla pracownika, bowiem jeśli coś nie jest oskładkowane, nie podlega składce na ubezpieczenie społeczne, to oczywiście w konsekwencji nie staje się później podstawą do określenia wysokości świadczeń należnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W tej sytuacji komisja zdecydowała się zarekomendować Wysokiej Izbie przepis, zgodnie z którym osoba podejmująca się wykonywania pracy w oparciu o umowę zlecenia, jeśli podpisuje tę umowę ze swoim pracodawcą, będzie traktowana również w zakresie dotyczącym umowy zlecenia jako pracownik. To będzie miało także zastosowanie w sytuacjach, żeby uniknąć ewentualnego omijania tego prawa, kiedy osoba ta podpisze umowę z innym pracodawcą, podczas gdy faktycznie będzie wykonywała pracę na rzecz swojego pracodawcy. Uszczelniamy w ten sposób system i to już jest uszczelnienie wprowadzone przez komisję w stosunku do projektu rządowego” (M. Manicki, sprawozdanie stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 1999 r./III kad.). Wprowadzając art. 8 ust. 2a u.s.u.s. do systemu prawa, parlament realizował zatem cel ogólnospołeczny, gdyż występował w interesie funduszu ubezpieczeniowego, przeciwdziałając umniejszaniu jego pochodzących ze składek dochodów na skutek działań w trójkącie pracodawca – pracownik/zleceniobiorca – zleceniodawca. Ponadto występował także w interesie indywidualnym pracownika – strony *ex definitione* słabszej w stosunku pracy, któremu ww. układ stosunków prawnych może zostać narzucony. Umożliwiał mu bowiem gromadzenie środków w ramach funduszy państwowych, które pozwolą na wypłatę (wyższego) świadczenia na wypadek ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego.

Tak intencje ustawodawcy zrozumiał Sąd Najwyższy, który w wyroku z 18 października 2011 r. (sygn. akt III UK 22/11) wyjaśnił i przedstawił argumenty przemawiające za objęciem pracodawcy zatrudniającego osoby, które zawarły z podmiotem trzecim umowę cywilnoprawną i na jej podstawie świadczą pracę na rzecz swojego pracodawcy, obowiązkami płatnika składek. Stwierdził, że celem

badanej regulacji jest „dążenie do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników dla realizacji tych samych zadań, które wykonują oni w ramach łączącego strony stosunku pracy, by w ten sposób ominąć ograniczenia wynikające z ochronnych przepisów prawa pracy (między innymi w zakresie reglamentacji czasu pracy) oraz uniknąć obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od tychże umów”. Ponadto Sąd Najwyższy zauważył, że wobec nagłych przemian gospodarczych ustawodawca pragnął uregulować sytuację przekazywania pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom (podwykonawcom), którzy zatrudniają tychże pracowników w ramach umów cywilnoprawnych w ogóle nieobjętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych (umowa o dzieło) lub zwolnionych z tego obowiązku w zbiegu ze stosunkiem pracy (umowa agencyjna, zlecenia lub inna umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu). Skutkiem wejścia w życie przedmiotowej regulacji miło być także zapewnienie ochrony pracownikom przed skutkami fluktuacji podmiotowej po stronie zatrudniających w trakcie procesu świadczenia pracy.

Sąd Najwyższy w cytowanym wyroku, zgodnie z zamierzeniami parlamentu, wskazał na łączne uzasadnienie obu normowanych sytuacji, z których tylko jedna jest przedmiotem niniejszego postępowania. Hipotezą badanej regulacji objęte są dwa rodzaje relacji pomiędzy zainteresowanymi podmiotami: 1) oba stosunki (pracowniczy i cywilnoprawny) dotyczą tych samych podmiotów jednocześnie występujących wobec siebie w roli pracodawcy – zleceniodawcy i pracownika – zleceniobiorcy, 2) na istniejący stosunek pracy nakłada się stosunek cywilnoprawny między pracownikiem i osobą trzecią, na podstawie którego pracownik wykonuje pracę na rzecz pracodawcy w ramach łączącej pracodawcę z ową osobą trzecią (zleceniodawcą) umownej więzi prawnej. Mają one równorzędny charakter z punktu widzenia skutków opisanych dyspozycją omawianej normy prawnej. W obu sytuacjach pracodawca jest rzeczywistym beneficjentem pracy świadczonej przez pracownika, w tym pracownika-zleceniobiorcę, bez względu na to, czy w trakcie jej wykonywania pracownik pozostawał pod faktycznym kierownictwem pracodawcy i czy korzystał z jego majątku. Konsekwencje prawne na gruncie u.s.u.s. wynikające z realizacji takich umów, muszą być takie same i nie jest dopuszczalne różnicowanie pojęcia płatnika składek w odniesieniu do sytuacji uregulowanych w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, badany przepis

ma „[...] demotywować pracodawcę przed dodatkowym zatrudnianiem własnych pracowników w ramach umów cywilnoprawnych, a zwłaszcza przed procederem przekazywania ich innym podmiotom gospodarczym celem zawarcia z nimi umów cywilnoprawnych realizowanych na swoją rzecz. W obydwu sytuacjach opisanych hipotezą normy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. pracodawca nie uniknie finansowych skutków takiego właśnie zatrudnienia swoich pracowników. Skutkiem tym jest zaś obowiązek częściowego pokrycia przez płatnika, z własnych środków, kosztów składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne pracownika [...]”.

Podobne uzasadnienie dla wprowadzenia badanej regulacji do u.s.u.s. przedstawił Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który wyjaśnił, że przyjęcie szerszego rozumienia pojęcia pracownika dla celów ubezpieczeniowych, niż zostało to przyjęte w prawie pracy (art. 22 k.p.) „stanowiło reakcję ustawodawcy na pojawiające się powszechne zjawisko zawierania przez pracodawców ze swoimi pracownikami także umów cywilnoprawnych, w których obowiązki pracownika w istocie nie różnią się od tych, które wykonują oni w ramach stosunku pracy. [...] cywilnoprawny charakter tych umów [...] zdaje się tym bardziej uzasadniać [ze względu na utratę gwarancji wynikających z prawa pracy – uwaga własna] ingerencję ustawodawcy w takie umowy w celu ochrony praw ubezpieczonych i samego systemu ubezpieczeń. Brak reakcji ustawodawcy mógłby bowiem w istocie spowodować istotne zmniejszenie się środków wpływających do systemu z tytułu składek” (wyrok SA w Gdańsku z 8 marca 2016 r., sygn. akt III AUa 1611/15).

Sejm podziela stanowisko Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, że za wprowadzeniem zakwestionowanego przepisu stał ważny interes publiczny: interes pracowników-ubezpieczonych oraz interes systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto warto także przytoczyć pogląd sądu konstytucyjnego wyrażony w cytowanym już wyroku o sygn. akt K 17/00. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w nim, że obciążenie pracodawców obowiązkami związanymi z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w sposób równy i nienadmierny nie narusza zasady wolności działalności gospodarczej. Obowiązków pracodawców wobec pracowników w warunkach społecznej gospodarki rynkowej z uwzględnieniem zasady solidaryzmu, będącej według sformułowań art. 20 konstytucji jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej 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 koszt reformy

ubezpieczenia, pod warunkiem, iż zakres kosztów takiej reformy nie narusza konstytucyjnych praw pracodawców jako grupy zawodowej”. Trzeba także zauważyć, że Sąd Apelacyjny w Gdańsku w cytowanym wyroku o sygn. akt III AUa 1611/15 rozważał także zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 22 Konstytucji i stwierdził, że nie narusza on zasady wolności działalności gospodarczej. „Przepis ten nie uniemożliwia bowiem pracodawcy wykonywanie działalności w wybrany przez siebie sposób, w tym poprzez powierzanie obowiązków nie tylko bezpośrednio swoim pracownikom, ale także spółkom zewnętrznym. Nakłada on jedynie na pracodawcę obowiązek odprowadzania składek z tytułu całości wynagrodzenia otrzymywanego przez jego pracownika, wykonującego na jego rzecz pracę niejako dwutorowo, tj. na mocy zawartej z nim bezpośrednio umowy oraz na podstawie umowy zawartej ze spółką zewnętrzną”.

4. Na koniec swojego wyводу Sejm pragnie ustosunkować się do zarzutu ustanowienia obowiązku niemożliwego do wykonania z poszanowaniem ochrony danych osobowych pracownika. W tym celu należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy w wyroku z 18 października 2011 r. wobec tych wątpliwości, wyrażanych także w piśmiennictwie, stwierdził, że: „[p]ozostaje wreszcie odnieść się do zagadnienia trudności w pozyskiwaniu przez pracodawcę wiedzy o wysokości przychodu pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią dla ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne [...] nie można kwalifikować jako naruszenia konstytucyjnych gwarancji w zakresie ochrony danych osobowych oraz obrazy dóbr osobistych sytuacji zasięgnięcia wiedzy o przychodach pracownika dla realizacji ustawowych obowiązków podmiotu zwracającego się o takie informacje (w tym przypadku – obowiązków płatnika składek, określonych w przepisach ustawy systemowej). Zdaniem Sądu Najwyższego, pracodawca ma prawo domagania się tego rodzaju informacji przede wszystkim od samego pracownika w ramach trójstronnego stosunku ubezpieczeń społecznych łączącego ubezpieczonego, płatnika składek oraz organ rentowy. Funkcjonowanie tego stosunku wiąże się między innymi ze spełnieniem przez płatnika nałożonych nań przez ustawodawcę zadań w zakresie obliczania i opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenia pracownika, także pracownika, o jakim mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s.”.

Zdaniem Sejmu, wywód Sądu Najwyższego rozwiewa wątpliwości konstytucyjne co do zakwestionowanego przepisu u.s.u.s. w tym zakresie, wobec czego i ten zarzut należy uznać za bezzasadny.

5. W świetle przedstawionych argumentów Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej sformułowanie: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, **jest zgodny** z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński