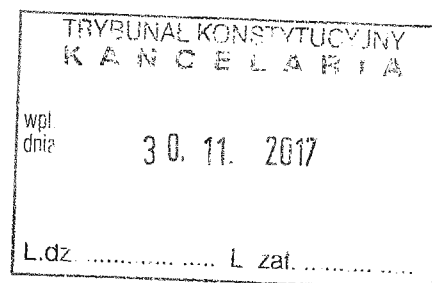




PK VIII TK 65.2016

K 15/16



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi wnioskami:

- I. Pani Prezydent Konfederacji Lewiatan – o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, oraz w związku z:
- 1) 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. 6 tej ustawy,
 - 2) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 ze zm.),
 - 3) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.),

4) 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1256 ze zm.),

5) art. 2 pkt 2 i pkt 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 664 ze zm.)

jest niezgodny:

- z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,

- z art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji;

II. Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej – o stwierdzenie, że:

1) art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

2) art. 8 ust. 2a w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i ust. 3, art. 17 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 18 ust. 1a ustawy wymienionej w punkcie II podpunkcie pierwszym, w zakresie, w jakim przepisy te 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 pracę 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, są niezgodne z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera 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 legislacji oraz nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji;**

- 2) postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 8 ust. 2a ustawy wymienionej w punkcie pierwszym z art. 51 ust. 1 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- 3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

We wnioskach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: Wnioskodawca I) oraz Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca II) zakwestionowali konstytucyjność art. 8 ust. 2a w związku z wskazanymi we wnioskach przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.; dalej: ustawa systemowa, u.s.u.s.), przy czym Wnioskodawca I dodatkowo, jako związkowe, wskazał przepisy kilku innych ustaw, podnosząc, że wraz z przepisem

podstawowym również tworzą niekonstytucyjne normy prawne, a u „podstaw ich niekonstytucyjności leży przepis art. 8 ust. 2a *in fine*” u.s.u.s. (str. 7 wniosku I).

Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań ustawowych Wnioskodawcy oparli na następującej argumentacji.

Prezydent Konfederacji Lewiatan w pierwszej kolejności wskazała, że art. 8 ust. 2a został wprowadzony do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych na mocy ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw. Celem tej regulacji, jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych nad jej projektem, „było zapobieganie procederowi, polegającemu na angażowaniu przez pracodawcę osób trzecich, które zawierałyby umowy cywilnoprawne z pracownikami pracodawcy, którzy, z kolei, na mocy tych umów cywilnoprawnych byłiby zobowiązani do świadczenia pracy na rzecz pracodawców w zakresie pokrywającym się w istocie z zakresem umowy o pracę”, służącemu obniżeniu podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne swoich pracowników (str. 10-11 wniosku I).

Zakładany cel art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w ocenie Wnioskodawcy I, w praktyce został jednak wypaczony.

Zdaniem Prezydent Konfederacji Lewiatan, możliwe są bowiem sytuacje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 8 ust. 2a w zw. z art. 18 ust. 1a u.s.u.s., może egzekwować od pracodawcy obowiązek pełnienia funkcji płatnika składek wówczas, gdy nie tylko nie wiedział o tym, że jego pracownicy świadczą dodatkową pracę na jego rzecz na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z innymi podmiotami, ale także, iż do takiej sytuacji doszło. Ponadto, pracodawca jest zobowiązany do zapłaty składek niezależnie od tego, w jakim zakresie pracownik wykonuje na jego rzecz pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim. Pracodawca może też być tylko

jednym z podmiotów, na rzecz których wykonywana jest praca, bądź praca na jego rzecz wykonywana jest tylko w części. Wnioskodawca I podkreśla, iż nie można wykluczyć i takiej sytuacji, że pracodawca dopiero w przyszłości, już po wykonaniu danego produktu (usługi) przez jego pracownika w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, zdecyduje się na jego (jej) zakup. W ostatnim z wymienionych przypadków pracodawca, w momencie powstania obowiązku składowego, nie wie więc jeszcze, czy jego pracownicy, w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, wykonują pracę na jego rzecz. Mimo to ciąży na nim obowiązek zapłaty składek nie tylko na ubezpieczenia społeczne, ale również na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych.

Regulacja art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. w związku ze wskazanymi w *petitum* wniosku przepisami ustawowymi, zdaniem Prezydent Konfederacji Lewiatan, godzi więc w wolność działalności gospodarczej i nie spełnia konstytucyjnych wymagań dla wprowadzania ograniczeń tejże wolności (art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Korzystanie przez przedsiębiorcę z pracy osób przez niego zatrudnionych należy bowiem do istoty prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie ingerencje ustawodawcy w koszty pracy (jak np. obowiązek pracodawcy opłacania składek na ubezpieczenia pracowników) dotyczą więc istoty wolności działalności gospodarczej. Z tego też względu, wprowadzane w takim zakresie przez ustawodawcę ograniczenia wymagają zachowania zasady proporcjonalności.

Zakwestionowane rozwiązania, w ocenie Wnioskodawcy I, nie spełniają wymagań zasady proporcjonalności, a tym samym - konstytucyjnych wymagań dla regulacji ingerujących w prawo własności (art. 64 Konstytucji).

Regulacja art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., w ocenie Prezydent Konfederacji Lewiatan, nie jest bowiem konieczna.

Cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu tego przepisu – przeciwdziałanie obejściu prawa, może bowiem zostać osiągnięty przy pomocy innych środków, nie zaś przez odejście od ogólnej zasady systemu ubezpieczeń społecznych, że płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne jest ten podmiot, który pozostaje z osobą fizyczną w stosunku prawnym, uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniem.

W tym aspekcie, zdaniem Wnioskodawcy I, zakwestionowane rozwiązanie pozostaje również w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, wymagającą kształtowania norm prawnych w taki sposób, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia zakładanego celu prawodawczego.

Ponadto, przewidziana w art. 8 ust. 2a *in fine* w zw. z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. i w związku ze wskazanymi w *petitum* przepisami ustawowymi, ingerencja w wolność działalności gospodarczej jest nadmierna, gdyż obciążenie pracodawcy kosztami składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od przychodów, uzyskiwanych przez pracowników z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotem trzecim, nie zawsze jest proporcjonalne do korzyści, jakie pracodawca uzyskuje ze świadczenia na jego rzecz pracy w ramach takich umów.

Niezgodności zaskarżonego rozwiązania z art. 2 Konstytucji Wnioskodawca I upatruje również w braku spójności tego unormowania z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, niezgodności z art. 51 ust. 1 Konstytucji zaś w tym, że wyinterpretowany w orzecznictwie obowiązek pobrania lub wypłaty składek na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy

i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wymaga od pracodawcy powzięcia informacji o stosunkach prawnych pracownika z podmiotem trzecim, mimo że aktualnie obowiązujące przepisy nie uprawniają pracodawcy do żądania od pracownika udzielenia takich informacji.

Z kolei, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej wskazują, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i art. 9 ust. 1 u.s.u.s., poprzez odesłanie do art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, kreują obowiązek traktowania jako pracownika nie tylko osoby pozostającej w stosunku pracy, ale również osoby, która zawarła umowę cywilnoprawną z podmiotem innym niż pracodawca, w ramach której to umowy osoba ta wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy. Podobny skutek wywołuje art. 9 ust. 4b u.s.u.s., mający zastosowanie do osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe.

Normy prawne, zrekonstruowane z przepisów art. 8 ust. 2a *in fine* w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 17 ust. 1 u.s.u.s., nakładają na pracodawcę (płatnika) obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania, a także finansowania w określonej części składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu takiej umowy cywilnoprawnej, zawartej przez pracownika z podmiotem trzecim. Art. 18 ust. 1a w zw. z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zobowiązuje zaś pracodawcę (jako płatnika) do uwzględnienia w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przychodu uzyskanego przez pracownika z tytułu tej umowy. Regulacje te, podkreśla Wnioskodawca II, dotyczą więc formalnych i materialnych obowiązków pracodawcy z zakresu prawa daninowego.

Zdaniem Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, zakwestionowane regulacje pozostają w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą proporcjonalności, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Naruszenie zasady poprawnej legislacji, zdaniem Wnioskodawcy II, wyraża się w tym, że użyty w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zwrot: „w ramach takiej

umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” jest nieprecyzyjny. Budzi on bowiem szereg, szczegółowo opisanych we wniosku, wątpliwości, których, w ocenie Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, nie można usunąć w toku interpretacji tego zwrotu. W praktyce stosowania art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. często natomiast występują sytuacje, że organy władzy publicznej podejmują arbitralne decyzje o przypisaniu pracodawcy obowiązków opisanych w punkcie drugim *petitum* wniosku, mimo że pracownik wykonywał świadczenie na rzecz kontrahenta pracodawcy, a tylko układ stanów faktycznych, nierzadko nieobjętych ani zamiarem, ani wiedzą pracownika i jego pracodawcy, sprawił, że efekt tego świadczenia w całości lub w części trafił do pracodawcy.

Niezgodności zakwestionowanych rozwiązań z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą proporcjonalności Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej upatrują w nadmiernej ingerencji w sferę prawnie chronionych interesów pracodawcy. Pracodawca, podkreśla Wnioskodawca II, nie może bowiem ponosić odpowiedzialności za zachowania pracownika w czasie, w którym nie pozostaje on do dyspozycji pracodawcy, oraz kontrahenta, u którego zamówił usługę, dzieło lub towar.

Naruszenie art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez zaskarżone rozwiązanie, zdaniem Wnioskodawcy II, polega na tym, że ustawodawca, nakładając na pracodawcę obowiązek daninowy ze sfery ubezpieczeń społecznych, nie zapewnił instrumentów prawnych, przy pomocy których tenże pracodawca mógłby ustalić, czy pracownik w czasie, w którym nie pozostaje w jego dyspozycji, wykonuje pracę na rzecz podmiotu trzeciego w ramach umowy cywilnoprawnej. Pracodawca ów nie ma także żadnych instrumentów prawnych, przy użyciu których mógłby uzyskać od kontrahenta, od którego nabywa towar lub usługę, informacje o tym, kto i w jakim zakresie był zaangażowany w wytworzenie takiego towaru, usługi lub dzieła. Natomiast podmiot, korzystający

na podstawie umowy cywilnoprawnej z pracy cudzego pracownika, może przed zawarciem takiej umowy uzyskać od osoby, z pracy której będzie korzystał, informację, czy osoba ta pozostaje w stosunku pracy. Nałożenie na ten podmiot omawianych obowiązków pozwoliłoby więc na osiągnięcie celu, zamierzonego przez ustawodawcę, jakim było przeciwdziałanie występującym patologiom. Ponadto, efekty wprowadzenia zakwestionowanych norm, zdaniem Wnioskodawcy II, „nie pozostają w żadnej rozsądnej proporcji do niewykonanych, w istocie obowiązków nałożonych przez te normy na uczciwych pracodawców. Pracodawcy ci, nie dysponując żadnymi instrumentami prawnymi ani możliwościami faktycznymi, nie są w stanie unieść ciężarów nałożonych na nich obowiązków publicznoprawnych ze strony prawa daninowego (str. 22-23 wniosku).

Ubocznie Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej podkreślili, iż zakwestionowane przepisy nasuwają również wątpliwości co do zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także co do spójności z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych i ustaw dotyczących podatków dochodowych.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów, skierowanych przez Wnioskodawców pod adresem kwestionowanej regulacji, poprzedzić należy rozważeniem kwestii formalnych.

Pierwsza z nich dotyczy ustalenia przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym połączonymi wnioskami Prezydent Konfederacji Lewiatan oraz Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent Konfederacji Lewiatan art. 8 ust. 2a w zw. z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. poddała konstytucyjnej kontroli w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, oraz w zw. z 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. 6 tej ustawy

oraz w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1 i art. 85 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym), z art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i z art. 2 pkt 2 i pkt 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

Przedmiot zaskarżenia został przez Wnioskodawcę I określony szerzej niż we wniosku Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Wniosek Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy bowiem art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w aspekcie kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim zawiera zwrot: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, zaś w płaszczyźnie oceny zgodności z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi – art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i ust. 3, art. 17 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 18 ust. 1a u.s.u.s. w zakresie opisanym w *petitum* wniosku.

Podstawowy przepis zakwestionowany przez obu Wnioskodawców, tj. art. 8 ust. 2a u.s.u.s., rozszerzył – na potrzeby ubezpieczeń społecznych – pojęcie pracownika (art. 8 ust. 1 u.s.u.s. i art. 2 Kodeksu pracy).

Stanowi on, że „[za] pracownika, w rozumieniu ustawy, 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”.

Instytucja uznania za pracownika, o której mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., dotyczy więc dwóch sytuacji: 1) gdy pracownik dodatkowo świadczy pracę na

rzecz swojego pracodawcy w ramach zawartej z nim umowy cywilnoprawnej, oraz 2) gdy pracę na rzecz swojego pracodawcy pracownik wykonuje w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim.

Wnioskodawcy, kwestionując konstytucyjność drugiego z wymienionych przypadków uznania za pracownika, instytucję tę powiązali z szeregiem przepisów, nakładających na pracodawcę różne obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, wynikające z przyznania mu statusu płatnika składek w stosunku do swoich pracowników.

Przepisy te można podzielić na te, które:

- 1) odwołują się wprost do art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (art. 18 ust. 1a u.s.u.s.),
- 2) podobnie jak art. 8 ust. 2a u.s.u.s. rozstrzygają, że pracownik (pracownik mający ustalone prawo do świadczenia emerytalno-rentowego) jest objęty obowiązkowo pracowniczym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym również z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej ze swoim pracodawcą lub z podmiotem trzecim, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy (te umowy, zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 4b u.s.u.s., nie stanowią bowiem odrębnego tytułu ubezpieczenia),
- 3) w praktyce są interpretowane z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 2a i art. 18 ust. 1a u.s.u.s. (pozostałe przepisy związkowe).

Z analizy wniosków wynika, że przepisy związkowe zostały przez Wnioskodawców powołane w celu wzmocnienia argumentacji służącej wykazaniu niekonstytucyjności samej instytucji uznania za pracownika osoby, która wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, tj. art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. Wnioskodawcy zauważają bowiem, że dla usunięcia niekonstytucyjności zakwestionowanych przez NICH norm prawnych, wywodzonych z art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. w zw. ze wskazanymi w *petitum* wniosków przepisami ustawowymi, wystarczająca byłaby derogacja, na mocy wyroku Trybunału

Konstytucyjnego, konstrukcji uznania za pracownika osoby, która wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim (str. 9 wniosku Prezydent Konfederacji Lewiatan i str. 7 wniosku Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej).

Pogląd ten należy podzielić.

Hipotetyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o zakresowej (*in fine*) niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. automatycznie oznaczałby bowiem, że wskazane przez Wnioskodawców przepisy związkowe miałyby zastosowanie do pracodawców jako płatników wyłącznie wówczas, gdy pracownik świadczy pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach stosunku pracy oraz zawartej z nim umowy cywilnoprawnej, czego Wnioskodawcy nie kwestionują.

Dla ochrony wskazanych przez Wnioskodawców wartości konstytucyjnych wystarczająca jest zatem ocena art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s.

Nie ma więc potrzeby dokonywania konstytucyjnej kontroli tego przepisu w związku ze wskazanym przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw.

W tym zakresie więc, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Drugą kwestię stanowi ustalenie dopuszczalnych wzorców kontroli art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. w niniejszym postępowaniu.

Jako jeden z wzorców kontroli Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazała m. in. art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Problem przedstawiony przez Wnioskodawcę I, w aspekcie wskazanej normy konstytucyjnej, sprowadza się do oceny, czy naruszenie przez zakwestionowaną regulację prawa pracownika do autonomii informacyjnej pozostaje w zgodzie z art. 51 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Odnotować zatem należy, iż, zgodnie z art. 191 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Pojęcie „spraw objętych zakresem działania” użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Wnioskodawca jest zatem zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z norm o charakterze konstytucyjnym, ustawowym, jak również statutowym – w przypadku podmiotów prywatnych (...). Uprawnienie ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców do złożenia wniosku w celu zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma więc charakter szczególny, immanentnie związany z jednym z atrybutów (zatrudnianiem pracowników), który cechuje działalność prowadzoną przez te podmioty (...). *Ratio legis* takiego rozwiązania polega na ograniczeniu możliwości kwestionowania aktów normatywnych przez podmioty wskazane w art. 191 pkt 3 – 5 Konstytucji. Ustrojodawca zakłada, że w przypadku tych podmiotów nie wystarcza samo wskazanie hierarchicznej niezgodności norm lub naruszeń trybu stanowienia aktu normatywnego. Dopuszczalność kwestionowania norm dotyczących spraw objętych zakresem działania oznacza, że wnioskodawca powinien wskazać przedmiot zaskarżenia, tj. normy, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania, i uzasadnić związek między tymi normami a prawnie określonym zakresem działania, a następnie wskazać adresowane do

niego wzorce konstytucyjne” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. Tw 4/11, OTK ZU nr IIB/2014 , poz. 650).

Do zakresu działania Konfederacji Lewiatan nie należy ochrona pracowników przed ograniczeniami prawa do prywatności pracowników oraz przed niedochowaniem ustawowej formy ingerencji w przysługującą im swobodę informacyjną. Jak wynika z dołączonej do wniosku dokumentacji, cele działania organizacji pracodawców nie obejmują tej kategorii spraw.

Zgodnie zaś z art. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2029), „[p]odstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego”.

Z tego względu kontrola zgodności art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z art. 51 ust. 1 Konstytucji w trybie wniosku Prezydent Konfederacji Lewiatan jest niedopuszczalna.

W tym zakresie postępowanie podlega zatem umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej sformułowali w *petitum* wniosku zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady poprawnej legislacji, a w uzasadnieniu wniosku podnieśli ponadto, że zaskarżona regulacja narusza też wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę

proporcjonalności pojmowaną jako zakaz nadmiernej ingerencji (str. 10, 11 – 14 i 18 – 20 wniosku II).

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76). Analiza wniosku Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że chociaż w *petitum* zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji Wnioskodawca II łączy z naruszeniem zasady prawidłowej legislacji, to w uzasadnieniu wniosku sformułował dodatkowy zarzut naruszenia zasady proporcjonalności.

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów.

Ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi spoczywa na wnioskodawcy. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „<<[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie

kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej>> (...). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli” (postanowienie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017, seria A, poz. 10 oraz powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <<nadającymi się>> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca II, wskazując w uzasadnieniu wniosku jako wzorzec kontroli zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, skoncentrował się na zastrzeżeniach wobec, zawartego w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. Tw 16/15 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 574), stwierdzenia, że Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej nie są podmiotem uprawnionym do powołania jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, i poprzestał na powtórzeniu tych samych okoliczności mających wskazywać na brak możliwości realizacji obowiązków nałożonych przez zaskarżony przepis,

powołanych na poparcie zarzutu niezgodności z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nieprzedstawienie samodzielnej argumentacji na rzecz niezgodności art. 8 ust. 2a *in fine* z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności wskazuje, że w tej części wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Z powyższych względów postępowanie w niniejszej sprawie także w części dotyczącej wzorca z art. 2 Konstytucji, w zakresie zasady proporcjonalności, winno zostać umorzone, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz z art. 12 ust. 1 u.s.u.s., pracownicy, z wyjątkiem prokuratorów, oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (jeśli nie mają innego tytułu ubezpieczenia), podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Osoby te podlegają również obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. e ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym).

Pracownicy podlegają ponadto obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 1 u.s.u.s.) i wypadkowemu (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.).

Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia, objęte obowiązkowo ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, ubezpieczeniu

chorobowemu podlegają na zasadach dobrowolności (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.), obowiązkowo natomiast ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.).

Płatnikiem składek w stosunku do pracowników, zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., jest pracodawca.

Na mocy ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1256 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dodany został przepis art. 8 ust. 2a.

Instytucja uznania za pracownika osoby, która umowę cywilnoprawną zawarła z podmiotem trzecim i w ramach tej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, była wówczas rozwiązaniem nowym w polskim ustawodawstwie ubezpieczeń społecznych.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., nie zawierała bowiem tego rodzaju regulacji, rozszerzającej pojęcie pracownika dla celów ubezpieczeń społecznych, a obowiązująca do dnia 31 grudnia 1998 r. ustawa z dnia z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.) pojęcie pracownika rozszerzała jedynie na osobę, która umowę zlecenia zawarła z pracodawcą, z którym łączył ją stosunek pracy. Art. 2 ust. 3 tej ustawy stanowił, że „[d]ochód z tytułu wykonywania umowy zawartej ze zleceniodawcą, u którego osoba wykonująca umowę jest równocześnie pracownikiem, traktuje się w zakresie ubezpieczeń społecznych jak wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia, niezależnie od okresu, na który umowa była zawarta, oraz wymiaru czasu pracy w ramach stosunku pracy”. Przepis ten nie został przejęty do pierwotnego tekstu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Ustawą nowelizującą w art. 9 u.s.u.s. dodane zostały również przepisy ust. 1a i 4b, na mocy których omawiane umowy cywilnoprawne nie stanowią odrębnego tytułu ubezpieczenia. W art. 18 u.s.u.s. dodany zaś został przepis ust. 1a, w brzmieniu nadal obowiązującym: „[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”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym uchwałą z dnia 2 września 2009 r., sygn. II UZP 6/09 (OSNP z 2010 r. Nr 3-4, poz. 46), jednolicie przyjmuje się, że w przypadku, gdy osoba, pozostająca w stosunku pracy, jednocześnie w ramach umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy, to wówczas ten pracodawca jest płatnikiem składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe tego pracownika z tytułu tej umowy.

Stanowisko takie prezentowane jest również w orzecznictwie sądów apelacyjnych (*vide* – wyroki Sądu Apelacyjnego w Łodzi: z dnia 29 października 2015 r., sygn. III AUa 132/15, LEX nr 1927574; z dnia 27 października 2015 r., sygn. III AUa 252/15, LEX nr 1927597; z dnia 20 października 2015 r., sygn. III AUa 224/15, LEX nr 1927589; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. III AUa 754/15, LEX nr 1793814).

Odnotować też należy, iż w ostatnio wydanych orzeczeniach, dotyczących omawianego problemu, Sąd Najwyższy również stwierdził, iż „[p]łatnikiem składek, w myśl art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., jest pracodawca, który jest zobowiązany 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 tej ustawy. Nie istnieje zatem odrębny tytuł ubezpieczenia na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s., który mógłby stanowić przedmiot sporu przed sądem ubezpieczeń społecznych” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II UZ 8/15, LEX nr 1713022).

Konstrukcja uznania za pracownika, przyjęta w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., odnosi się bowiem do całej regulacji ustawy systemowej, 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. „Nie można zawężyć konsekwencji prawnych art. 8 ust. 2a u.s.u.s. tylko do skutków wynikających z art. 6, art. 11, art. 12 oraz art. 9 u.s.u.s., a dotyczących istnienia obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego, rentowych, chorobowego i wypadkowego takiej osoby oraz nadrzędności tego tytułu ubezpieczeń nad innymi” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2015 r., sygn. I UK 490/14, LEX nr 1854103).

W rezultacie więc, pracownik w omawianej sytuacji podlega też obowiązkowi zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym), a pracodawca jest zobowiązany do finansowania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w części) i wypadkowe pracownika (art. 16 ust. 1b i ust. 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.), do obliczania, rozliczania i przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe, chorobowe, zdrowotne (art. 17 ust. 1 i 2 u.s.u.s. i art. 85 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym) i do uwzględniania w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne pracownika przychodu z tytułu

umowy cywilnoprawnej, jaką zawarł on z osobą trzecią, na podstawie której wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy (art. 18 ust. 1 u.s.u.s. i art. 81 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym). Przychód z takiej umowy stanowi też podstawę wymiaru składek na Fundusz Pracy (art. 104 ustawy o promocji zatrudnienia), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 29 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (art. 36 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych).

Obaj Wnioskodawcy podnieśli zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. *in fine* z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* - (Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s. 217; *vide* także – powołana tam literatura).

Jednym z elementów klauzuli państwa prawnego jest zasada poprawnej legislacji. Zasada ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał Konstytucyjny, analizując wcześniejsze

orzecznictwo, wskazał, że z orzecznictwa tego „wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien 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 powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. (...) Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, <<poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji>> (...). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za

<<pryzwoitą>>, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (...). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

W ramach zarzutów niezgodności art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z zasadą prawidłowej legislacji najdalej idącym zastrzeżeniem jest, sformułowany przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, zarzut naruszenia zasady określoności przepisów, z uwagi na nieprecyzyjność zwrotu „w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Według Wnioskodawcy II, zwrot ten budzi następujące wątpliwości:

- „1. czy zamiarem pracownika było wykonywanie pracy <<na rzecz>> jego pracodawcy;
2. czy doniosłość prawną ma wiedza powzięta przez pracownika w trakcie wykonywania umów cywilnoprawnych, że jego kontrahent zobowiązał się do spełnienia określonego świadczenia <<na rzecz>> pracodawcy, z którym pracownik pozostaje w stosunku pracy;
3. czy odmówić doniosłości prawnej ryzyku gospodarczemu i odpowiedzialności prawnej, którą kontrahent pracownika ponosi wobec osoby, z którą ten pracownik pozostaje w stosunku pracy;
4. czy odmówić doniosłości prawnej zaangażowaniu w wykonanie usługi lub dzieła kontrahenta pracownika (choćby zaangażowanie to polegało

- jedynie na stworzeniu warunków organizacyjnych i materialnych umożliwiających wykonanie usługi lub dzieła);
5. czy odmówić doniosłości prawnej działaniom innych osób (pracowników kontrahenta, jego usługodawców, wykonawców fragmentów dzieła), bez których to działań niemożliwe byłoby powstanie efektu końcowego w postaci usługi, dzieła lub towaru, które z mocy umowy cywilnoprawnej nabył od kontrahenta pracownika pracodawca, z którym pracownik pozostaje w stosunku pracy;
 6. czy i w jakim zakresie jest pracą wykonaną na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, praca, której efekty kontrahent pracownika oferuje i zbywa w postaci usługi, dzieła lub towaru także innym osobom aniżeli pracodawca, z którym pracownik pozostaje w stosunku pracy” (str. 15 – 16 wniosku II).

Powyższych wątpliwości nie można, w ocenie Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, usunąć w toku interpretacji. Wnioskodawca II podniósł też, że w praktyce stosowania art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. często występują sytuacje, że organy władzy publicznej podejmują arbitralne decyzje o przypisaniu pracodawcy obowiązków opisanych w punkcie drugim *petitum* wniosku, mimo że pracownik wykonywał świadczenie na rzecz kontrahenta pracodawcy, a tylko układ stanów faktycznych, nierzadko nieobjętych ani zamiarem, ani wiedzą pracownika i jego pracodawcy, sprawił, że efekt tego świadczenia w całości lub w części trafił do pracodawcy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie stanowią *per se* o jego niekonstytucyjności (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 301). „Dla stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu nie wystarcza abstrakcyjne wykazanie jego nieokreśloności, wynikającej z posłużenia się przez

ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest jego trybunalska derogacja. Do wyjątków należy, że kontrolowany przepis jest wadliwy konstytucyjnie w stopniu kwalifikowanym i że żadna metoda wykładni nie doprowadzi do jego zgodności z Konstytucją. Pogwałcenie zasady dostatecznej określoności prawa prowadzi Trybunał do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także daje szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, co – ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów – może spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów” (wyrok z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. P 43/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 139).

W niniejszej sprawie pojęcie „na rzecz pracodawcy” użyte w art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., które według Wnioskodawcy II nasuwa niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne, było przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. W powołanej wcześniej uchwale z dnia 2 września 2009 r., sygn. II UZP 6/09 (*op. cit.*), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przesłanką decydującą o uznaniu ubezpieczonego za pracownika w rozumieniu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest to, że, będąc pracownikiem związanym stosunkiem pracy z danym pracodawcą, jednocześnie świadczy na jego rzecz pracę w ramach umowy cywilnej zawartej z nim lub innym podmiotem i że przez wykonywanie pracy „na rzecz” pracodawcy należy rozumieć „uzyskiwanie” przez pracodawcę „rezultatu pracy”. Sąd Najwyższy podkreślał też, że „<<[p]raca wykonywana na rzecz pracodawcy>> to praca, której rzeczywistym beneficjentem jest pracodawca, niezależnie od formalnej więzi prawnej łączącej pracownika z osobą trzecią. Oznacza to, że bez względu na rodzaj wykonywanych czynności przez pracownika wynikających z umowy zawartej z

osobą trzecią oraz niezależnie od tożsamości rodzaju działalności prowadzonej przez pracodawcę i osobą trzecią, wystarczającą przesłanką zastosowania art. 8 ust. 2a ustawy systemowej jest korzystanie przez pracodawcę z wymiernych rezultatów pracy swojego pracownika, wynagradzanego przez osobą trzecią ze środków pozyskanych od pracodawcy na podstawie umowy łączącej pracodawcę z osobą trzecią. Z punktu widzenia przepływów finansowych, to pracodawca przekazuje osobie trzeciej środki na sfinansowanie określonego zadania, stanowiącego przedmiot swojej własnej działalności, a osoba trzecia, wywiązując się z przyjętego zobowiązania, zatrudnia pracowników pracodawcy” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II UK 693/15, LEX nr 2238708; *vide* również – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., sygn. III AUa 717/15, LEX nr 2338592). W orzecznictwie zwracano również uwagę, że „[p]rzepis art. 8 ust. 2a ustawy systemowej stanowi o wykonywaniu pracy na rzecz pracodawcy, z którym dany ubezpieczony pozostaje w stosunku pracy, nie zaś o wykonywaniu pracy <<na korzyść>> tego pracodawcy, ani też <<wyłącznie na rzecz>> tego pracodawcy. Powyższe oznacza, że nie można wykluczyć zastosowania przepisu art. 8 ust. 2a ww. ustawy również w sytuacji, gdy pracodawca nie uzyskuje bezpośrednio korzyści z wykonywania przez ubezpieczonego pracy w ramach umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, ani też w sytuacji, gdy ubezpieczony pracę tę wykonuje zarówno na rzecz pracodawcy, jak i na rzecz podmiotu, z którym zawarł umowę agencyjną, umowę zlecenia lub zbliżoną rodzajowo umowę o świadczenie usług” (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. III AUa 373/16, LEX nr 2282388). Sąd Najwyższy podkreślał też, że przy stosowaniu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. „nie ma znaczenia zamiar obejścia prawa przez pracodawcę (płatnika), pracownika lub stronę umowy cywilnej, osobą trzecią dla tego stosunku, lecz

istotne jest zaistnienie zdarzeń opisanych w hipotezie, zgodnie z którą pracodawca, na którego rzecz pracownik wykonuje pracę na podstawie umowy zawartej z podmiotem trzecim, pozostaje z tym pracownikiem w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tego pracownika ubezpieczeniami społecznymi na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy. Tak też definicja ustalona w art. 4 pkt 2 lit. a ustawy określa płatnika składek jako pracodawcę w stosunku do pracowników oraz jako jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną pozostającą z inną osobą w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi. To właśnie powiązanie ze względu na wykonywanie przez jego pracownika cudzej umowy cywilnej czyni go płatnikiem składek w sposób określony w art. 18 ust. 1a tej ustawy” (wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. I UK 182/16, LEX nr 2279009; tak samo Sąd Najwyższy stwierdził w wyroku z dnia 21 września 2017 r., sygn. I UK 383/16, LEX nr 2382450).

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych wskazuje więc, że podstawowe problemy prawne dotyczące interpretacji zaskarżonego przepisu, w tym zagadnienia przedstawione przez Wnioskodawcę II (punkty 1 i 2 wniosku II w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. I UK 182/16, *op. cit.* i z dnia 21 września 2017 r., sygn. I UK 383/16, *op. cit.*; punkty 4, 5 i 6 *vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. III AUa 373/16, *op. cit.*; punkt 3 *vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., sygn. II UZP 6/09, *op. cit.*) zostały rozstrzygnięte przy zastosowaniu powszechnie przyjętych metod wykładni. Tym samym nie można uznać za uzasadniony poglądu Wnioskodawcy II o kwalifikowanym charakterze trudności interpretacyjnych dotyczących art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. i naruszeniu w ten sposób praw lub wolności pracodawców będących członkami organizacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej w sprawie zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. m.in. z art. 2 Konstytucji, „skoro Sąd Najwyższy w uchwale z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09) uznał, że na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy, to nie można zarzucać niejasności wykładni tych regulacji” (OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 556; *vide* również – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, *op. cit.*).

Nie można było tym samym uwzględnić tej części zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji, która dotyczy zaskarżonej części przepisu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i jest argumentowana rzekomą niedostateczną określonością zaskarżonego unormowania.

Z kolei zdaniem Prezydent Konfederacji Lewiatan, niezgodność art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z zasadą prawidłowej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, polega na tym, że wprowadzona regulacja nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę, gdyż prowadzi do nałożenia dodatkowych ciężarów nie tylko na tych pracodawców, którzy świadomie starają się uniknąć obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, ale także na pracodawców uczciwych, którzy nie dążą do obejścia prawa, jako że w zakres normowania zaskarżonego przepisu wchodzi sytuacje, które nie tylko nie były objęte wolą pracodawcy, ale nawet jego świadomością.

Nawiązując do tak sformułowanego zarzutu, należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że prawidłowa ocena, czy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. adekwatnie realizuje założony cel regulacji, nie może dotyczyć jedynie zaskarżonej części przepisu. W tym kontekście należy bowiem uwzględnić nie tylko powody przyjęcia

kwestionowanej części przepisu, ale przyczyny wprowadzenia całego art. 8 ust. 2a u.s.u.s.

W lakonicznym uzasadnieniu projektu powołanej wcześniej ustawy nowelizującej wskazano, że celem przewidzianych w tym projekcie rozwiązań jest „objęcie ubezpieczeniami społecznymi przychodów dotychczas nieoskładkowanych, co – dla powszechnie znanej kondycji finansowej ZUS, ma ogromne znaczenie” (druk sejmowy nr 1480, III kadencja Sejmu). Pierwotny projekt przewidywał dodanie do art. 8 u.s.u.s. ust. 2a o treści: „Za pracownika, w rozumieniu ustawy, uważa się także osoby wykonujące 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 umowy te zawarły z pracodawcą, z którym pozostają w stosunku pracy” (druk sejmowy nr 1480, III kadencja Sejmu) i nie zawierał kwestionowanego sformułowania „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, które zostało dodane w toku prac legislacyjnych w Sejmie (druk sejmowy nr 1528, III kadencja Sejmu).

Analiza treści art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wskazuje, że cały przepis, zarówno pierwsza jego część, przewidziana w pierwotnym projekcie, jak i końcowe sformułowanie, kwestionowane przez obu Wnioskodawców, realizuje założony przez ustawodawcę cel, którym – wbrew twierdzeniu Prezydent Konfederacji Lewiatan – było nie tylko przeciwdziałanie praktykom pracodawców, którzy świadomie unikali opłacania w pełnym wymiarze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne swoich pracowników, lecz objęcie ubezpieczeniami społecznymi przychodów do tego czasu nieoskładkowanych.

Nie znajduje tym samym potwierdzenia zarzut Wnioskodawcy I, dotyczący naruszenia zasady prawidłowej legislacji polegającego na nieadekwatności wybranych środków do realizacji założonych celów i objęcia

zakresem zaskarżonego przepisu znacznie szerszego zakresu przypadków, niż zamierzony przez ustawodawcę.

Kwestionując zgodność art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej podnieśli zarzut naruszenia zasady spójności systemu prawa wyrażającej się w takim formułowaniu przepisów, aby nakładane na uczestników obrotu prawnego obowiązki były możliwe do zrealizowania w świetle innych obowiązujących przepisów prawa. Uzasadniając te zastrzeżenia, obaj Wnioskodawcy powołali się na trudności z uzyskaniem przez pracodawcę informacji niezbędnych do uwzględnienia w podstawie wymiaru składek przychodu pracownika z tytułu umów cywilnych z podmiotem trzecim oraz niespójność zaskarżonego przepisu z regulacjami podatkowymi.

Podniesiona jako uzasadnienie tego zarzutu kwestia utrudnień w pozyskaniu przez pracodawcę wiedzy o wysokości przychodu pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią dla ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz możliwości naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 922) i art. 22¹ § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.; dalej: k.p.), a także niespójność zaskarżonego przepisu z regulacjami podatkowymi były wielokrotnie rozważane przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne. W orzecznictwie powszechnie akceptowane jest stanowisko, przedstawione w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., sygn. III UK 22/11, że „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.” (LEX nr 1227536; *vide* także – wyroki: Sądu Apelacyjnego w Katowicach – z dnia 21 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 1060/13, LEX nr 1369318; Sądu Apelacyjnego w Lublinie – z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. III AUa 194/16, LEX nr 2109259). W powołanym wyroku o sygn. III UK 22/11 Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na możliwość zamieszczenia w umowie łączącej pracodawcę z osobą trzecią (zleceniodawcą pracownika) klauzul dotyczących przepływu informacji na temat przychodów pracownika związanych z pozostawaniem w dodatkowych stosunkach cywilnoprawnych i możliwość występowania pracodawcy na drogę sądową z powództwem o nakazanie osobie trzeciej określonego zachowania lub do organu rentowego o przeprowadzenie stosownego postępowania kontrolnego dla ustalenia wysokości podstawy wymiaru składek takiego pracownika, a także poddał analizie przepisy i orzecznictwo dotyczące ochrony danych osobowych i stwierdził, że 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) nie można kwalifikować jako naruszenia obowiązujących gwarancji w zakresie ochrony danych osobowych oraz obrazy dóbr osobistych (*op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Pogląd ten, konsekwentnie podtrzymywany w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w tym dotyczących powołanego przez Wnioskodawców art. 22¹ § 6 k.p. (*vide* – m.in. – wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. I UK 323/13, LEX nr1455194; z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. I PK 25/16, LEX nr 2273874 i z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. I PK 33/16, LEX nr 2241404), należy podzielić.

Warto przy tym podkreślić, że także Trybunał Konstytucyjny, w kontekście podobnie uzasadnianych zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., wskazywał na możliwość dokonania odpowiednich zastrzeżeń w tekście zawieranych umów oraz prawo pracodawcy domagania się informacji dotyczących wysokości przychodu pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej przez niego z osobą trzecią dla ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (*vide* – postanowienia: z dnia: 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, *op. cit.*; 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 133/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 148; 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 158/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 151; 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 163/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 153; 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 182/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 158; 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, *op. cit.* i 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 196).

Nawiązując z kolei do argumentu Wnioskodawców o braku spójności zaskarżonego przepisu z regulacjami ustaw podatkowych, należy zauważyć, iż kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje poziomej kontroli norm prawnych. „[U]stabilizowana już linia orzecznictwa Trybunału (...) ogranicza procedurę kontroli norm prawnych tylko do badania wzajemnych relacji między normami o różnej randze prawnej (kontrola pionowa). Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi (kontrola pozioma)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. Ts 334/08, OTK ZU nr 3/B/2011 r., poz. 204 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* również – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15, dotyczące analogicznej argumentacji powołanej jako uzasadnienie niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji).

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżony art. 8 ust. 2a *in fine* jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji.

Obaj Wnioskodawcy podnieśli zarzuty naruszenia przez art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zasady wolności gospodarczej, wywodzonej przez Prezydent Konfederacji Lewiatan z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wyprowadzanej z art. 22 Konstytucji.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, „[s]półeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z kolei art. 22 Konstytucji stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.”.

„Artykuł 20 i art. 22, ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję: z jednej strony, wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego RP, a z drugiej, stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego jednostce (...). Treścią zasady wolności gospodarczej jest <<swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego>> (...). Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego (...). Podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 konstytucji), zmodyfikowanych treścią art. 22 konstytucji.” (L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, Art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 521 – 522).

Trybunał Konstytucyjny, analizując w wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, wcześniejsze orzecznictwo dotyczące wolności gospodarczej i jej ograniczeń, stwierdził, że „system prawny (...) nie kreuje wolności

gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje. W rezultacie wolność gospodarcza stanowi przedmiotowo wiązkę swobód obejmujących podejmowanie, organizację i wykonywanie działalności w tej sferze. (...) Art. 22 Konstytucji nie definiuje pojęcia ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Pojęcie to jest rozumiane w doktrynie szeroko bądź wąsko. Przedstawiciele nauki prawa wskazują, że szeroko rozumiane ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej obejmują wszelkie regulacje ustawowe, które odnoszą się do takich zagadnień jak: 1) ograniczenia natury policyjno-administracyjnej, 2) ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej, 3) obciążenia publicznoprawne, 4) zakazy konkurencji, 5) ewidencja i rejestry przedsiębiorców (...). Z kolei wąsko rozumiane pojęcie ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmuje takich regulacji ustawowych, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie: 1) legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, 2) obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, 3) przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, 4) podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, 5) przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej (policja gospodarcza), 6) zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, 7) przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, 8) ochrony konkurencji i konsumentów, 9) obciążeń publicznoprawnych, 10) korzystania z pomocy publicznej, 11)

przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, 12) kontroli i nadzoru państwowego (...). Ponieważ tak rozumiane w doktrynie regulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji. (...) Właściwe ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Zakazy o charakterze bezwzględnym mogą dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego analizowanej wolności. W aspekcie przedmiotowym dotyczą one np. tych czynności, które nie mogą być przedmiotem skutecznej prawnie umowy cywilnoprawnej bądź stanowią przestępstwo. (...). W aspekcie podmiotowym, przykładem bezwzględnego zakazu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej jest zakaz podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez powiaty i województwa samorządowe w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (...). Zakazy i ograniczenia o charakterze względnym natomiast mają inny charakter, gdyż istnieje możliwość ich uchylenia na wniosek zainteresowanego podmiotu i po spełnieniu przez niego ustawowych warunków podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej” (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; *vide* również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100). Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że „[z]a pozbawione podstaw należy (...) uznać łączenie obowiązku daninowego z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej. Przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji odnosić należy do działań jej adresatów związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, nie zaś do konkretnych warunków (także finansowych) jej

prowadzenia” (postanowienie z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, *op. cit.*; *vide* także – postanowienia z dnia: 5 października 2010 r., sygn. Ts 41/07, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 193; 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, *op. cit.*; 13 stycznia 2014 r., sygn. Ts 171/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 194; 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, *op. cit.*; 13 maja 2015 r., sygn. Ts 14/15, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 334).

Również w doktrynie zwraca się uwagę, że „[n]ie każda regulacja prawna, która rzutuje na sposób odczytywania norm prawnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej, może być postrzegana jako ograniczenie w korzystaniu z tej wolności (L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, Art. 1 – 29, op. cit.*, s. 570, *vide* również – powołana tam literatura).

Zestawienie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 20 i art. 22 Konstytucji wskazuje, że brak jest związku normatywnego pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Kwestionowany przepis nie zawiera bowiem jakiegokolwiek zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej, a więc regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzili, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nakłada na pracodawcę obowiązek z zakresu prawa daninowego. Pogląd ten należy podzielić. Na daninowy charakter składki na ubezpieczenie rentowe (w części finansowanej przez płatnika) wskazał Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie o sygn. K 7/12 (*op. cit.*). W wydanym także w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., w sprawie o sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika

do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie opowiadał się też za daninowym charakterem wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 58 oraz z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173; *vide* także – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W odniesieniu do danin publicznych Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że regulacja prawna obowiązku daninowego ma wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 84 i art. 217 (*vide* – wyrok z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). W związku z tym samo wprowadzenie obowiązku uiszczania daniny publicznej nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Stwierdzając, że nie można wykluczyć, iż przepisy określające obowiązki finansowe podmiotów gospodarczych wobec państwa mogą być oceniane w odniesieniu do art. 20 i art. 22 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że „podmioty gospodarcze muszą się liczyć z nakładaniem na nie przez ustawę ciężarów o charakterze publicznoprawnym. Konstytucyjne umocowanie do nakładania podatków i innych danin publicznych określonych w ustawie (...) sprawia, że nałożenie podatku, co do zasady, nie może być traktowane jako naruszenie wolności gospodarczej. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej (na tle

art. 22 Konstytucji) mogą być rozpatrywane, gdy zarzut, (...), dotyczy np. uchybień w sposobie nakładania podatku” (wyrok z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie analiza zarzutów i powołanej na ich poparcie argumentacji wskazuje, że obaj Wnioskodawcy upatrują naruszenia zasady wolności gospodarczej w samym wprowadzeniu przez zaskarżony przepis art. 8 ust. 2a u.s.u.s. obowiązku zapłacenia składek na ubezpieczenia społeczne w związku z umową cywilnoprawną zawartą w ramach prowadzonej działalności. W tej sytuacji przepisy Konstytucji, z których Wnioskodawcy wywodzą zasadę wolności gospodarczej (a więc art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, wskazane przez Prezydent Konfederacji Lewiatan, lub wskazany samodzielnie przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej art. 22 Konstytucji), nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego przepisu. Na nieadekwatność art. 20 i art. 22 Konstytucji, jako wzorca weryfikacji konstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., wskazywał już Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach powołanych wcześniej postanowień z dnia: 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, *op. cit.*, 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, *op. cit.* i 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, *op. cit.*.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności

ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* – wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje przy tym, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi. (...) Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, wobec stwierdzenia, że przepisy Konstytucji, z których Wnioskodawcy wywodzą zasadę wolności gospodarczej, nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., brak jest podstaw do analizy zaskarżonej regulacji w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który został powołany jako związkowy wzorzec kontroli.

Jako związkowy (z art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz w zw. z art. 2 ustawy zasadniczej) wzorzec kontroli art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s.

Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazała również art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, który stanowi:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

(...)

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”.

W doktrynie przyjmuje się, że „[i]stotę prawa własności (...) stanowi względna pełnia uprawnień, na którą składają się trzy elementy: elastyczność, wyłączność oraz bezterminowość. Oznacza to, że prawo własności powinno mieścić w sobie najszerszy możliwy zakres władzy uprawnionego nad określonym przedmiotem majątkowym” (K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP*. Tom I. Komentarz. Art. 1 – 86, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s. 1458). Z kolei jako ograniczenia własności traktuje się „wynikające z przepisów prawa (...) uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności” (L. Garlicki, S. Jarosz - Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II. Art. 30–86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 617 oraz powołana tam literatura).

Jak już wcześniej zaznaczono w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, art. 8 ust. 2a u.s.u.s. stanowi regulację z zakresu prawa daninowego.

Na temat badania zgodności przepisów o charakterze daninowym z wzorcami zawartymi w art. 64 Konstytucji wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „[s]koro regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, to jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń

korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony, których granice (treść) są kształtowane przez te właśnie obowiązki. Innymi słowy, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (...). Obciążenia podatkowe nie podlegają zatem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do zasady, jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli” (wyrok z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, *op. cit.*, oraz powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy jedynie kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń oraz ustalenia ich wielkości czy wysokości. „Trybunał nie wykluczył natomiast powoływania jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, w szczególności w sytuacji, w której zarzuty skarżącego wiążą się ze sferą realizacji nałożonego ustawowego obowiązku daninowego (...). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą także stanowić adekwatny wzorzec kontroli regulacji daninowych, regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdy dochodzi do nałożenia ciężarów lub świadczeń publicznych w akcie innym niż ustawa lub gdy z przekroczeniem upoważnienia ustawowego prawodawca wkracza w sferę realizacji obowiązku daninowego, ograniczając konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, *op. cit.* oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada

2015 r., sygn. SK 57/13, *op. cit.* i zawarte tam obszernie omówienie kwestii adekwatności art. 64 Konstytucji do kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego).

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Niemiński
Zastępca Prokuratora Generalnego