



Warszawa, dnia 18 listopada 2015 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: **Prezydent Konfederacji Lewiatan**

ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa
KRS: 0000053779

Reprezentowany przez: radcę prawnego Andrzeja Zubika

Adres do doręczeń: radca prawny Andrzej Zubik
PricewaterhouseCoopers sp. z o.o.
al. Armii Ludowej 14
00-638 Warszawa

WNIOSEK
w sprawie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją

- I. Na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa¹, działając w imieniu Konfederacji Lewiatan reprezentowanej przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan (dalej także „**Wnioskodawca**”), na mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. („**Konstytucja**”)² oraz art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym³ („**Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym**”), wnoszę o stwierdzenie, że przepis **art. 8 ust. 2a** *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

¹ Pełnomocnictwo wraz z odpisem aktualnym z KRS Konfederacji Lewiatan w załączeniu.

² Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Dz. U. poz. 1064.



ubezpieczeń społecznych⁴ („**Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych**”), w brzmieniu „*lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy*” w zw. z art. 18 ust. 1a tej ustawy oraz w zw. z:

- (i) 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 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- (ii) 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 publicznych⁵ („**Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej**”);
- (iii) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶ („**Ustawa o promocji zatrudnienia**”);
- (iv) 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 pracodawcy⁷ („**Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych**”);
- (v) 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 pomostowych⁸ („**Ustawa o emeryturach pomostowych**”);

nakładający na pracodawcę osoby, która jednocześnie wykonuje na rzecz tego pracodawcy pracę na podstawie zawartej z osobą trzecią umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁹ stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, obowiązek obliczenia i odprowadzenia składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych (dalej także: „**Ubezpieczenia i Fundusze**”) z uwzględnieniem wynagrodzenia wypłacanego takiemu pracownikowi na podstawie takiej umowy, jest:

1. niezgodny z art. 20 w zw. z art. 22, w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji – zakwestionowany przepis współtworzy normy prawne nakładające na pracodawcę obowiązki, zwłaszcza finansowe, na których powstanie, ani wysokość pracodawca nie ma wpływu – jedyną przesłanką odpowiedzialności pracodawcy

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 272 ze zm.

⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 965 ze zm.

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

- za pobranie lub wpłatę składek na Ubezpieczenia i Fundusze jest bowiem fakt wykonywania na rzecz tego pracodawcy pracy na podstawie umowy innej niż umowa o pracę – stanowi to naruszenie zasady wolności gospodarczej w powiązaniu z zasadą ochrony własności prywatnej poprzez niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji (rozumianej jako obowiązek uchwalania prawa, które pozwoli na realizację celów zamierzonych przez prawodawcę) i proporcjonalności obarczenie pracodawcy odpowiedzialnością za zapłatę składek na Ubezpieczenia i Fundusze;
2. niezgodny z art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji – zakwestionowany przepis prowadzi do powstania po stronie pracodawcy obowiązku pobrania lub wpłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze, którego wykonanie wymaga powzięcia informacji na temat stosunków prawnych pracownika z osobami trzecimi, do żądania których to informacji pracodawca nie jest uprawniony na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa, co stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji – spójności systemu prawa oraz zasady ochrony prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych.
- II. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1) Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Wnioskodawca wskazuje, że kwestionuje **art. 8 ust. 2a** ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁰, w części brzmiącej „*lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy*” w zw. z art. 18 ust. 1a, w zw. z art. 4 pkt 2 lit. a, w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 2 i ust. 3, w zw. z art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹, a także w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, w zw. z art. 81 ust. 1, w zw. z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹², a także w zw. z art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³, a także w zw. z art. 9, w zw. z art. 10, w zw. z art. 28 ust. 1 i w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹⁴, jak również w zw. z art. 2 pkt 2 i pkt 3, w zw. z art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹⁵. Wskazane akty normatywne zostały uchwalone przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- III. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1) Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Wnioskodawca wskazuje, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działania Konfederacji Lewiatan na

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.

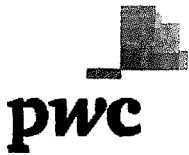
¹¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.

¹² Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

¹³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

¹⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 272 ze zm.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 965 ze zm.



podstawie art. 4 pkt 1 w zw. z art. 5 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 6 pkt 2 i pkt 12 Statutu Konfederacji Lewiatan („**Statut**”) oraz art. 5 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców¹⁶.

- IV. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2) Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Wnioskodawca wskazuje, że jest ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców – Konfederacji Lewiatan na mocy art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 lit. e Statutu. Niniejszy wniosek Prezydent Konfederacji Lewiatan składa na podstawie zarządzenia Prezydenta Konfederacji Lewiatan nr 1/10/2015 z dnia 7 października 2015 r.
- V. Wnioskodawca wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu ze Statutu – na okoliczność wskazane w pkt III i IV zd. 1 *petitum* niniejszego wniosku oraz dowodu z zarządzenia Prezydenta Konfederacji Lewiatan nr 1/10/2015 z dnia 7 października 2015 r. na okoliczność wskazaną w pkt IV zd. 2 *petitum* niniejszego wniosku.

UZASADNIENIE

Legitymacja Konfederacji Lewiatan do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją.
2. Konfederacja Lewiatan jest ogólnokrajową organizacją zrzeszającą pracodawców. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Statutu terenem działania Konfederacji Lewiatan jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagranica. Członkowie Konfederacji Lewiatan mają swoje siedziby na terytorium całego kraju.
3. Konfederacja Lewiatan jest reprezentowana przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan, który zgodnie z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 lit. e Statutu stanowi ogólnokrajową władzę Konfederacji Lewiatan.
4. Podmioty zrzeszone w Konfederacji Lewiatan to pracodawcy w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁷ („**Kodeks pracy**”), tj. są to jednostki organizacyjne zatrudniające pracowników.

¹⁶ Dz. U. nr 55, poz. 235 ze zm.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

5. Na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców¹⁸, podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych podmiotów, w tym interesów gospodarczych, wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Zadaniom tym odpowiadają cele działania oraz zadania realizowane przez Konfederację Lewiatan, zgodnie z art. 4 pkt 1 oraz art. 5 pkt 1 i pkt 3 Statutu, do których należy m.in.:
 - ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, oraz organów władzy publicznej – art. 4 pkt 1 Statutu;
 - reprezentowanie na szczeblu ogólnokrajowym społecznych i gospodarczych interesów zrzeszonych pracodawców – art. 5 pkt 1 Statutu;
 - oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego wspierającego harmonijny rozwój gospodarki polskiej i stosunków pracy oraz uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych pracodawców – art. 5 pkt 3 Statutu.
6. Zgodnie z oraz art. 6 pkt 2 i pkt 12 Statutu, Konfederacja Lewiatan realizuje swoje zadania poprzez:
 - występowanie do organów władzy publicznej i organów sądowych w sprawach dotyczących zrzeszonych organizacji oraz praw i interesów pracodawców;
 - udział w postępowaniach prawnych mających wpływ na prawa pracodawców.
7. Przepisy, o zbadanie zgodności z Konstytucją których wnosi Prezydent Konfederacji Lewiatan są związane ze sferą zatrudniania pracowników i wpływają na sferę stosunków pracy. Przepisy te bezpośrednio kształtują relacje m.in. pomiędzy pracodawcą a pracownikiem – dotyczą bowiem zakresu obowiązków pracodawców, członków Konfederacji Lewiatan względem ich pracowników (oraz względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia). Jednymi z podstawowych obowiązków pracodawców są obowiązki płatnika składek na Ubezpieczenia i Fundusze, które ingerują w rozliczenia finansowe pomiędzy pracodawcą a pracownikiem (wpływają bezpośrednio na kwotę wynagrodzenia netto wypłacaną pracownikowi w danym okresie, a w niektórych sytuacjach mogą mieć wpływ na kwoty pobieranych składek w innych okresach). Zakres niektórych takich obowiązków m.in. względem pracowników określa kwestionowany przepis. Wskazuje on na zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, jako jedną z

¹⁸ Dz. U. nr 55, poz. 235 ze zm.

przesłanek odpowiedzialności pracodawców za pełnienie roli płatnika składek na Ubezpieczenia i Fundusze swoich pracowników, także z tytułu umów cywilnoprawnych zawieranych pomiędzy pracownikami pracodawcy a osobami trzecimi. Odpowiedzialność pracodawców za należyte pełnienie funkcji płatnika składek przejawia się przy tym zarówno w sferze cywilnej odpowiedzialności względem pracownika, jak i odpowiedzialności względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia w przypadku pobrania lub wpłaty składki w niewłaściwej wysokości. Podjęcie skutecznej ochrony praw członków Konfederacji Lewiatan wymagało zatem od Prezydenta Konfederacji Lewiatan złożenia niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

8. Prezydent Konfederacji Lewiatan składa niniejszy wniosek na podstawie zarządzenia nr 1/10/2015 w tej sprawie wydanego w dniu 7 października 2015 r. zgodnie z art. 21 pkt 8 Statutu. Przepis ten stanowi, że do kompetencji Prezydenta Konfederacji Lewiatan należy „*podejmowanie decyzji w innych sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji pozostałych organów Konfederacji*”. Ponieważ żaden inny organ Konfederacji Lewiatan nie posiada kompetencji do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustaw, na mocy wskazanego przepisu uprawnienie to przysługuje właśnie Prezydentowi Konfederacji Lewiatan, który składa niniejszy wniosek. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny już w przeszłości dopuszczał do rozpoznania wnioski składane przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan (m.in. w sprawie o sygnaturze akt K 7/13, zakończonej wyrokiem z dnia 8 lipca 2014 r.).

Zarys problemu

9. Wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją **art. 8 ust. 2a** *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu „*lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy*” w zw. z art. 18 ust. 1a tej ustawy oraz w zw. z:
 - (i) 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 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
 - (ii) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej;
 - (iii) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o promocji zatrudnienia;
 - (iv) art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych;

- (v) art. 2 pkt 2 i pkt 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 Ustawy o emeryturach pomostowych.
10. Normy prawne wynikające z tych przepisów nakładają na pracodawcę obowiązek pełnienia roli płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych względem pracowników od kwot stanowiących ich wynagrodzenie z tych umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników z osobami trzecimi, na podstawie których to umów pracownicy świadczą pracę na rzecz pracodawcy.
11. Konstruując zarzuty Wnioskodawca poddał kontroli Trybunału Konstytucyjnego wiele przepisów kilku różnych ustaw, które funkcjonując w związku tworzą normy prawne niezgodne z przywołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej. U podstaw niekonstytucyjności każdej z tych norm leży przepis art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nakazujący uznawać za pracownika na potrzeby Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych również pracownika pracodawcy, który na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z innym podmiotem świadczy pracę na rzecz pracodawcy. Na skutek istnienia tego przepisu, z mocy pozostałych przepisów wskazanych przez Wnioskodawcę na pracodawcę nałożone są obowiązki, w tym obowiązki finansowe, które w świetle przepisów Konstytucji są niedopuszczalne. I tak, objęte *petitum* wniosku jako pozostające w związku z art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przepisy:
- (i) Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawierają normy prawne, na podstawie których pracodawca pełni funkcję płatnika (jako jeden z podmiotów wymienionych w art. 4 pkt 2 lit. a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (art. 17 ust. 1 i ust. 2 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), które odprowadza częściowo ze środków pracowników a częściowo ze środków pracodawcy (art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 2 i ust. 3 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) od podstawy wymiaru obliczonej z mocy art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem wynagrodzenia pracownika osiągniętego na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, o której mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- (ii) Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej zawierają normy prawne, na podstawie których pracodawca pełni funkcję płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 85 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej) wobec pracowników w rozumieniu Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej), a więc także osób wykonujących pracę na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią, o których mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które

- to składki pracodawca odprowadza od podstawy wymiaru obliczonej z mocy art. 81 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej przy zastosowaniu przepisów określających podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a więc w szczególności art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidującego, iż w podstawie wymiaru składek uwzględnia się wynagrodzenie pracownika osiągnięte na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią;
- (iii) Ustawy o promocji zatrudnienia zawierają normy prawne, na podstawie których pracodawca pełni funkcję płatnika składek na Fundusz Pracy, które odprowadza się z mocy art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o promocji zatrudnienia od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a więc przy zastosowaniu art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidującego, iż w podstawie wymiaru składek uwzględnia się wynagrodzenie pracownika osiągnięte na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, o której mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- (iv) Ustawy o ochronie roszczeń pracowników zawierają normy prawne, na podstawie których pracodawca pełni funkcję płatnika składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 9 Ustawy o ochronie roszczeń pracowników) wobec pracowników, do których zalicza się osoby fizyczne wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia – jeżeli z tego tytułu podlegają obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (art. 10 Ustawy o ochronie roszczeń pracowników), a więc także osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią, o których mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które to składki pracodawca odprowadza z własnych środków (art. 28 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowników) od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (art. 29 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowników), a więc przy zastosowaniu art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidującego, iż w podstawie wymiaru składek uwzględnienia się wynagrodzenie pracownika osiągnięte na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, o której mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- (v) Ustawy o emeryturach pomostowych zawierają normy prawne, na podstawie których pracodawca pełni funkcję płatnika składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (art. 37 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2 Ustawy o emeryturach pomostowych) wobec pracownika, którym z mocy art. 2 pkt 3 Ustawy o emeryturach pomostowych jest w szczególności ubezpieczony, o którym mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które to

składki pracodawca odprowadza z własnych środków (art. 36 ust. 4 Ustawy o emeryturach pomostowych) od podstawy wymiaru, którą z mocy art. 36 ust. 2 Ustawy o emeryturach pomostowych stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, określona m.in. w art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a więc obliczona z uwzględnieniem wynagrodzenia pracownika osiągniętego na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, o której mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

12. Wszystkie te przepisy współtworzą normy prawne, które przewidują obowiązek odprowadzenia odpowiednich składek od podstawy wymiaru określanej z uwzględnieniem art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz (wprost lub w drodze odesłania do art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) za pracowników nakazują uznawać osoby wykonujące pracę na rzecz pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej, o których mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
13. Choć na niezgodne z Konstytucją normy prawne składają się wszystkie zaskarżone przepisy, to w ocenie Wnioskodawcy, **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.”

14. Przepis art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych został wprowadzony ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.¹⁹ Zgodnie z wyjaśnieniami przedłożonymi w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Marszałka Sejmu w dniu 3 grudnia 2010 r. w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą akt P 33/10²⁰:

„Dążąc do przeciwdziałania zastępowania (uzupełniania) stosunku pracowniczego przez umowy cywilnoprawne ustawodawca, w drodze ustawy zmieniającej z dnia 23 grudnia 1999 r., ujednolicił zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w przypadku uzyskiwania przychodu z tytułu stosunku pracy i umowy zlecenia o ile w ramach tej ostatniej następowało świadczenie pracy na rzecz pracodawcy. Jak podnoszono w trakcie prac nad projektem, nowelizacja miała

¹⁹ Dz. U. nr 110, poz. 1256.

²⁰ Str. 10, 11.

wprowadzać mechanizm uniemożliwiający obchodzenie przepisów dotyczących podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy (por. przebieg dyskusji w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, sprawozdanie stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 1999 r./III/kad.).”

15. W tym kontekście niezwykle istotny jest fakt, że w swoim pierwotnym kształcie rządowy projekt art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych miał otrzymać następujące brzmienie:

„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.”

Dopiero w toku prac legislacyjnych do powyższej normy dodano fragment, który zdaniem Wnioskodawcy czyni zakwestionowany przepis niezgodnym z Konstytucją²¹ i wymaga usunięcia:

„[...] lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.”

16. Zadeklarowanym celem wskazanej poprawki 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. Zasadą jest bowiem, że osoba podlegająca obowiązkowym ubezpieczeniom z tytułu umowy o pracę, nie podlega już takim obowiązkowym ubezpieczeniom z tytułu umowy cywilnoprawnej (tzw. zbieg tytułów do ubezpieczeń – art. 9 ust. 1 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Innymi słowy, zaproponowana przez posła M. Manickiego poprawka miała zapobiegać obchodzeniu przepisów wynikających z rządowego projektu nowelizacji polegającego na „przesuwaniu” części wynagrodzenia z umowy o pracę na umowę

²¹ I. Jędrasik-Jankowska, Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego, [w:] *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 8 z 2011 r., str. 23.

cywilnoprawną i obniżaniu w ten sposób podstawy wymiaru składek obowiązkowych ubezpieczeń.²²

17. *Lex Manicki*, jak nazywana bywa omawiana zmiana, wypaczyła jednak cel wprowadzanej regulacji. Doprowadziła bowiem do sytuacji, w której na pracodawcę nakładane są dodatkowe obowiązki nie tylko wtedy, gdy w rzeczywistości dąży on do zastąpienia umowy o pracę umową cywilnoprawną (tj. ma wpływ na niepożądaną przez ustawodawcę praktykę), ale zawsze, gdy jego pracownik na podstawie takiej umowy świadczy pracę na jego rzecz. Podkreślić należy, że obowiązek zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze obciąża w takim przypadku pracodawcę, a nie podmiot, który jest stroną umów cywilnoprawnych z pracownikami pracodawcy, tj. np. zleceniodawcę. Z tego powodu możliwe są sytuacje, w których Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i innych powiązanych z nim przepisów, w szczególności art. 18 ust. 1a tej ustawy, egzekwuje obowiązek pełnienia funkcji płatnika składek od podmiotów (pracodawców), które ani nie posiadały wiedzy o tym, że ich pracownicy świadczą na ich rzecz pracę również na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z osobami trzecimi, ani też nie mieli woli, aby do takiej sytuacji doprowadzić. Przesłanka pracy na rzecz pracodawcy może być bowiem niezależna od woli i wiedzy pracodawcy. Przesłanka ta jest przy tym wystarczająca do obciążenia pracodawców obowiązkami płatnika składek, w tym także obowiązkami finansowymi, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu jakichkolwiek okoliczności, mogących wskazywać na podejmowaną w ten sposób przez pracodawcę próbę uniknięcia lub zredukowania zakresu obciążeń publicznoprawnych związanych z zatrudnieniem tego pracownika na podstawie umowy o pracę. Pracodawca narażony jest na obowiązek zapłaty składek niezależnie również od tego, w jakim zakresie jego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w oparciu o umowę cywilnoprawną. Obowiązek ten dotyczy więc sytuacji, gdy zakres zobowiązania pracownika z tytułu umowy zlecenia nie pokrywa się z zakresem obowiązków wynikających z umowy o pracę. Pracodawca może być również tylko jednym z wielu podmiotów, na których rzecz wykonywana jest taka praca, bądź też na jego rzecz może być wykonywana tylko część pracy objętej umową cywilnoprawną. Może przykładowo dojść do sytuacji, w której pracodawca dopiero w przyszłości, już po wykonaniu danego produktu (usługi) przez swoich pracowników w ramach umowy cywilnoprawnej zdecyduje o jego/jej zakupie. Tym samym w momencie, w którym powstaje obowiązek zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze, nie wiadomo jeszcze czy pracownicy pracodawcy wykonują pracę na jego rzecz. Podkreślić należy również, że art. 8 ust. 2a oraz art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, łącząc się z przepisami innych ustaw rozciągają obowiązek pracodawcy zapłaty składek wynikających nie tylko na ubezpieczenia społeczne, ale również na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych

²² *Ibidem*.

Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Obowiązki pracodawcy są więc bardzo daleko idące.

18. Bardzo istotne znaczenie w tym kontekście ma uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r.²³, która doprowadziła do ostatecznego ukształtowania aktualnej wykładni wskazanego przepisu²⁴. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że:

„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”

19. Zgodnie zatem z ustaloną wykładnią to pracodawca, a nie podmiot, z którym pracownik zawiera umowę cywilnoprawną, o której mowa w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ma obowiązek pełnienia roli płatnika składek. Oznacza to, że na podstawie art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z przepisami wskazanymi na wstępie niniejszego wniosku, to na pracodawcę, osobę trzecią w stosunku do stron umowy cywilnoprawnej, a nie na zleceniodawcę – jedną ze stron tej umowy został nałożony obowiązek odprowadzania składek na Ubezpieczenia i Fundusze. Pracodawca ma więc pełnić rolę płatnika składek należnych od kwot wynagrodzenia z tytułu umów, których nie jest stroną i o których zawarciu może nawet nie wiedzieć. W tym celu pracodawca powinien uwzględnić w podstawie wymiaru składek na Ubezpieczenia i Fundusze oprócz przychodu pracownika z tytułu umowy o pracę, również jego przychód z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią. Na podstawie wskazanych przepisów pracodawca ma również obowiązek pobrania części składek finansowanych z wynagrodzenia pracownika oraz sfinansowania z własnych środków pozostałej części składek wynikających z takich dodatkowych umów. Zdaniem Wnioskodawcy, ta wykładnia, przyjęta przez Sąd Najwyższy i jednolicie akceptowana przez sądy powszechne odpowiada treści zaskarżonego przepisu. Treść ta jest jednak niezgodna z Konstytucją. W świetle omówionych w dalszej części wniosku konstytucyjnych wzorców kontroli nie można bowiem

²³ Sygn. akt II UZP 6/09.

²⁴ Przykładowo: wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt III AUa 1107/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt III AUa 668/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt III AUa 146/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt III AUa 147/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt III AUa 1175/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt III AUa 2732/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt III AUa 834/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 grudnia 2014 r., sygn. akt III AUa 888/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 1536/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III AUa 1923/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt III AUa 1142/12.

obciążać pracodawcy obowiązkami, na których powstanie i wysokość może on nie mieć żadnego wpływu, ani o których może w ogóle nie wiedzieć. Jeżeli ustawodawca uważa, że konieczne jest, aby umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy podmiotami trzecimi w stosunku do pracodawcy, na podstawie których pracownik pracodawcy świadczy na jego rzecz pracę, były przedmiotem składek na Ubezpieczenia i Fundusze, to dla zachowania zgodności z Konstytucją musi wprowadzić regulacje, które wskazanym obowiązkiem obciążą jedną ze stron tej umowy, a nie podmiot trzeci.

20. Jak wskazano powyżej, Wnioskodawca nie kwestionuje przywołanej uchwały Sądu Najwyższego i uważa, że w jej świetle przepis art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest jasny i nakłada obowiązki płatnika składek na pracodawcę. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 5 listopada 2011 r.:

„[...] w przypadku, w którym mamy do czynienia z ugruntowaną wykładnią zaskarżonego przepisu można zasadnie przyjąć, że wniesiona skarga nie stanowi skargi na stosowanie prawa.”

Dokładnie z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie będącej przedmiotem wniosku.

Ogólna charakterystyka wzorców kontroli

21. Powołany w niniejszym wniosku główny wzorzec kontroli – wolność działalności gospodarczej w powiązaniu z wynikającymi z Konstytucji prawami wskazanymi pomocniczo jako wzorce tej kontroli – dotyczy wolności konstytucyjnej, która służy zarówno osobom fizycznym jak i osobom prawnym. Taki zakres podmiotowy wolności gospodarczej został przyjęty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, iż wolność działalności gospodarczej dotyczy działalności jednostek, przez które należy rozumieć także osoby prawne, mających prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej.²⁵ W związku z tym osoby prawne, będące członkami Konfederacji Lewiatan jako pracodawcy i przedsiębiorcy są podmiotami, którym Konstytucja przyznaje wolność działalności gospodarczej.
22. Przepis art. 20 Konstytucji stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten określa wolność gospodarczą jako jeden z fundamentów zasady społecznej

²⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02, Lex nr 74917; oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001, sygn. akt K 19/00, Lex nr 48035.

gospodarki rynkowej (obok własności prywatnej oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych). Jego umiejscowienie wśród przepisów statuujących najważniejsze zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na doniosłość wolności gospodarczej w naszym ustroju. Natomiast art. 22 Konstytucji, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pełni dwojaką funkcję²⁶. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą.

23. Powyższe prowadzi zatem do wniosku, że art. 20 Konstytucji reguluje w sposób pozytywny treść zasady swobody gospodarczej, zaś przepis art. 22 Konstytucji wskazuje dopuszczalne ramy prawne ograniczenia tej swobody. Zgodnie z tym przepisem, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny²⁷.
24. Z powołanych przepisów art. 20 i art. 22 Konstytucji wypływa wniosek, że choć zasada wolności działalności gospodarczej nie zakłada dowolności tej działalności, która może być wykonywana jedynie w ramach określonych przepisami prawa, to normy prawne stanowione w tym zakresie muszą uwzględniać aksjologię demokratycznego państwa prawnego²⁸.
25. Ramy prawne regulujące działalność gospodarczą powinny być zatem zgodne z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Zawarta w tym przepisie zasada demokratycznego państwa prawnego i wypływająca z niej zasada poprawnej legislacji muszą być przestrzegane zawsze, gdy ustawodawca decyduje się na ograniczenie wolności działalności gospodarczej określonych podmiotów. Jeżeli przepis prawa regulujący działalność gospodarczą nie zachowuje standardów właściwych dla demokratycznego państwa prawnego, to przepis taki co najmniej utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej, ograniczając swobodę jej prowadzenia.
26. Podkreślenia wymaga, że wskazane wyżej przepisy konstytuujące wzorce kontroli nie chronią tylko i wyłącznie interesów gospodarczych pracodawców (jako przedsiębiorców). Zważywszy, że wykonywanie działalności gospodarczej w większych rozmiarach jest niemożliwe bez zatrudnienia osób fizycznych, istotnym elementem wolności działalności gospodarczej jest możliwość niezakłóconego korzystania z pracy zatrudnionych osób. Niezakłócone korzystanie z pracy dla pracodawcy, będącego płatnikiem składek na Ubezpieczenia i Fundusze, może mieć miejsce tylko w warunkach przewidywalności obciążeń finansowych związanych z pozyskaniem

²⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05.

pracy i zachowania przez pracodawcę wpływu na wysokość tych obciążeń. Zaprzeczeniem tak rozumianej wolności działalności gospodarczej jest narażenie na niekontrolowane przez pracodawcę ryzyko poniesienia odpowiedzialności cywilnej względem pracownika, jak i odpowiedzialności względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia w przypadku pobrania lub wpłaty składki w niewłaściwej wysokości. Wskazane wyżej przepisy konstytuujące wzorce kontroli chronią więc także bezpośrednio interesy pracodawców jako stron stosunku pracy i płatników składek na Ubezpieczenia i Fundusze, a przy tym uczestników życia gospodarczego.

Zarzut naruszenia art. 20 w zw. z art. 22, w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji

27. Art. 8 ust. 2a *in fine*, w brzmieniu „*lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy*” w zw. z art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w zw. z:

- (i) 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 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- (ii) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1 i art. 85 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej;
- (iii) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o promocji zatrudnienia;
- (iv) art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych;
- (v) art. 2 pkt 2 i pkt 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 Ustawy o emeryturach pomostowych.

są niezgodne z art. 20 w zw. z art. 22, w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy nakładają na pracodawcę obowiązki płatnika składek z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników pracodawcy z osobami trzecimi, a więc z tytułu umów, których pracodawca nie jest stroną. Do obowiązków tych należą również obowiązki finansowe, na których wysokość ani powstanie pracodawca nie ma wpływu. Obowiązki te obciążają pracodawcę wyłącznie w oparciu o wskazaną w art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przesłankę wykonywania przez pracownika pracy na rzecz pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią. Omawiane unormowanie stanowi nieuprawnioną i nieproporcjonalną ingerencję państwa w sferę wolności gospodarczej jednostki, w tym w niezakłócone korzystanie z pracy zatrudnionych osób.

28. Zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z zasady tej wynika zasada wolności gospodarczej obejmująca wszystkie podmioty, w tym również osoby prawne. Stosownie do utrwalonego w doktrynie stanowiska, wolność gospodarcza gwarantowana przez art. 20 Konstytucji oznacza:

„(...) swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych. Wolność ta obejmuje więc co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej.”²⁹

29. Wskazać należy, że do istoty prowadzenia działalności gospodarczej należy m.in. korzystanie z pracy zatrudnionych osób. Wszelkie zatem ingerencje w koszty pracy, jako dotyczące wolności działalności gospodarczej, wymagają odpowiedniego uzasadnienia. Są one tym bardziej istotne dla pracodawców, że w sumie składki na ubezpieczenie społeczne stanowią aktualnie ok. 34,9% całkowitych kosztów pracy dla przeciętnego wynagrodzenia w Polsce.

	Udział procentowy składek w całkowitych kosztach pracy			Suma roczna dla Średniej płacy w Polsce (4214,14 zł/miesiąc)
	Składki pracownika	Składki Pracodawcy	SUMA	
Składka emerytalna	8,1%	8,1%	16,2%	8.184,40 zł
Składka rentowa	1,2%	5,4%	6,6%	3.354,26 zł
Składka chorobowa	2,0%		2,0%	1.027,24 zł
Składka zdrowotna	6,4%		6,4%	3.256,23 zł
Fundusz Pracy		2,0%	2,0%	1.027,24 zł
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych		0,1%	0,1%	41,93 zł
Ubezpieczenie Wypadkowe		1,5%	1,5%	754,71 zł
SUMA	17,8%	17,1%	34,9%	17.646,01 zł

Źródło: obliczenia własne

²⁹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Komentarz do artykułu 20, akapit 4.

Roczna wartość składek opłacanych przez przeciętnego polskiego przedsiębiorcę wynosi 17.646 zł na przeciętnego zatrudnionego pracownika. Udział kosztów pracy w całkowitej wartości dodanej wytworzonej w Polsce w roku 2013 wyniósł wg. danych EUROSTAT 41,7% . Suma kosztów pracy w Polskiej gospodarce wg tych samych danych to 616,2 miliarda zł, z czego obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne opłacane zarówno przez pracowników jak i pracodawców to około 200 miliardów zł. Tak poważne obciążenie przedsiębiorców w skali gospodarki nie może być obciążone nawet najmniejszą niepewnością.

30. Z tak rozumianą wolnością działalności gospodarczej nie daje się pogodzić nakładanie na przedsiębiorców obowiązków, które swe źródło znajdują w stosunkach zobowiązaniowych, na których powstanie i kształt przedsiębiorcy mogą nie mieć żadnego wpływu. Przypomnieć bowiem należy, że przepis art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w kwestionowanym końcowym fragmencie dotyczy sytuacji, w której umowę cywilnoprawną zawierają dwa całkowicie autonomiczne od pracodawcy podmioty, czyli pracownik i jego kontrahent. Czyniąc to podmioty te korzystają ze swobody zawierania umów. Pracownik nie ma zatem obowiązku uzgadniania takiego stosunku prawnego z pracodawcą, o ile pozostaje to w zgodzie z obowiązkami pracowniczymi. Zleceniodawca zaś korzysta ze swobody zatrudniania dla realizacji własnego, określonego precyzyjnie lub tylko generalnie zadania. W konsekwencji przepis art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obejmuje mnogość stanów faktycznych. Poszczególne z nich, spełniając zawsze przesłankę wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, mogą być efektem działań pracodawcy w porozumieniu ze zleceniodawcą i zleceniobiorcą (pracownikiem), mogą być objęte tylko świadomością pracodawcy, lecz od niego niezależne, mogą wreszcie być zarówno niezależne od pracodawcy, jak i pozostające poza jego świadomością.
31. Przepis art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie społecznym w związku z innymi wymienionymi na wstępie wniosku przepisami poprzez nałożenie obowiązku zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze na pracodawcę, który nie jest stroną umowy cywilnoprawnej zamiast na strony tej umowy, obejmuje zakresem swojego zastosowania szereg sytuacji, których obejmować nie powinien, co stanowi naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców obciążonych dodatkowymi obowiązkami. Należą do nich przede wszystkim przypadki, w których:
- (i) rezultaty czynności wykonywanych przez pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych nie stanowią finalnego efektu, z którego korzysta pracodawca, bowiem pracownik uczestniczy w procesie wytwarzania finalnego produktu (świadczenia usługi) tylko na określonym etapie i w określonym zakresie;
 - (ii) ze względu na charakter finalnego produktu (usługi) korzystają z niego (niej) jednocześnie nie tylko pracodawca pracownika, ale również inne podmioty, które nie są pracodawcami

pracownika. W takiej sytuacji, pracodawca jest obciążony zapłatą całości składek na ubezpieczenie społeczne pracownika, mimo że praca wykonywana była na rzecz wielu podmiotów, a nie tylko pracodawcy;

- (iii) pracownik na podstawie tej samej umowy cywilnoprawnej i za to samo wynagrodzenie wykonuje produkt (usługę), z którego (której) korzystać będzie więcej niż jeden pracodawca pracownika. W konsekwencji obowiązek powstania składek na Ubezpieczenia i Fundusze powstaje wielokrotnie po stronie każdego z pracodawców pracownika. Regulacja art. 8 ust. 2a i art. 18 ust. 1 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie uwzględnia bowiem możliwości doliczenia do podstawy wymiaru składek tylko części wynagrodzenia pracownika z umowy cywilnoprawnej. W przypadku spełnienia przesłanek zastosowania tych przepisów podstawa wymiaru składek dla każdego pracodawcy (których może być kilku) ulega zwiększeniu o pełną kwotę wynagrodzenia z tytułu umowy cywilnoprawnej. Rezultatem jest więc kilkukrotne uiszczenie składek od tego samego wynagrodzenia;
 - (iv) w momencie zawierania umów cywilnoprawnych oraz w momencie wykonywania przez pracowników pracy nad produktem (usługą) i wypłaty wynagrodzenia pracodawca nie wie, czy produkt ten (usługę tę) nabędzie, czy też nie. Może on nawet nie wiedzieć, że produkt (usługa) jest wytwarzany (wytwarzana). Dopiero po jego (jej) wykonaniu, pracodawca podejmuje decyzję o zakupie produktu (usługi). Tym samym, jeżeli na podstawie umowy cywilnoprawnej wynagrodzenie pracownikowi wypłacane jest okresowo, to w momencie wypłaty wynagrodzenia i powstania obowiązku zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze, nie wiadomo, czy praca jest wykonywana na rzecz pracodawcy, który niezależnie od tego ma obowiązek zapłaty składek.
 - (v) w sytuacji opisanej powyżej, gdy dopiero po pewnym czasie pracodawca zdecyduje się nabyć produkt wytworzony (usługę wytworzoną) przez swojego pracownika, oprócz obowiązku zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze, powstaje również po jego stronie obowiązek zapłaty odsetek od należnych kwot. Jest tak pomimo, że w momencie wypłaty wynagrodzenia pracownikowi, a więc również w chwili powstania obowiązku zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze, pracodawca nie wie, że praca jest wykonywana na jego rzecz. Prowadzi to do powstania dodatkowego obciążenia finansowego pracodawcy;
 - (vi) pracodawca może nabyć tylko część produktu wytworzonego przez swojego pracownika. Niezależnie od tego, w świetle analizowanych przepisów pracodawca będzie obciążony obowiązkiem zapłaty składki od całości wynagrodzenia pracownika.
32. Wiele wskazanych powyżej patologii dałoby się uniknąć, gdyby ustawodawca zdecydował się obciążyć obowiązkiem zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze nie pracodawcę pracownika,

ograniczając tym samym zagwarantowaną w art. 20 Konstytucji wolność wykonywania przez niego działalności gospodarczej, ale kontrahenta pracownika, który zawiera z nim umowę cywilnoprawną i wypłaca wynagrodzenie z tego tytułu. Podkreślić przy tym należy, że jeżeli umowa cywilnoprawna rzeczywiście zawierana byłby w celu obejścia prawa, to kontrahent pracownika byłby tego świadomy. Zatem nałożenie na niego takiego dodatkowego obowiązku mogłoby być uzasadnione. Możliwość ograniczenia zasady wolności gospodarczej została przewidziana w art. 22 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r. z przepisu tego wynika „prawo do nieograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny, niezgodny z wymienionymi w nim warunkami”³⁰, a zatem ze względu na przesłankę inną niż ważny interes publiczny.

33. Przepis art. 22 Konstytucji reguluje kwestię dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w konstytucyjne wolności odmiennie niż art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie powinno odpowiadać jednak również wymaganiom testu proporcjonalności. Ocena zaskarżonego przepisu wymaga tym samym odpowiedniego uwzględnienia wzorca kontroli wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Z zakazu nadmiernej ingerencji, jako źródła ogólnej formuły proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wyprowadzono trzy przesłanki stanowiące jej części składowe:

„przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu. Przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność w wąskim znaczeniu nie mają przy tym charakteru optymalizacyjnego, a w konsekwencji nie pozostają w relacji pierwszeństwa przed innymi normami, ale mogą zostać albo zrealizowane albo niezrealizowane, ni mniej, ni więcej” (wyrok z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). Ocena zgodności aktu normatywnego z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji wymaga zatem uwzględnienia wymogów testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności (por. w kontekście wolności umów: J. Podkowik, Wolność umów..., rozdział V i VI).”³¹

³⁰ Sygn. akt SK 24/02.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12.

34. Przepis art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych spełnia pierwszą z wymienionych przesłanek – przez zrównanie stawek ubezpieczeniowych pomiędzy umową cywilnoprawną a umową o pracę może skutecznie chronić przed omijaniem prawa. Nie spełnia jednak dwóch pozostałych przesłanek, a mianowicie niezbędności i proporcjonalności w wąskim znaczeniu. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny:

„Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym.”³²

„Zgodnie z wymogiem niezbędności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony wartości wymienionych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, niezbędność rozstrzyga o tym, że ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności nie da się in concreto osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności.”

35. Osiągnięcie celu w postaci ograniczenia zjawiska polegającego na próbie obejścia przepisów o obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym nie wymagało od prawodawcy zastosowania podjęcia tak daleko idących środków, jak te przewidziane art. 8 ust. 2a *in fine* w związku z art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, prowadzące do przerzucenia ciężaru składek ze zleceniodawcy na pracodawcę. Środki te były więc zbędne. Za niewłaściwą w ocenie ustawodawcy praktykę stosowaną przez zleceniodawców odpowiada bowiem, w świetle art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, każdy pracodawca nabywający towary lub usługi, przy których wytworzeniu (ulepszeniu, naprawie, transporcie itp.), czy świadczeniu uczestniczył jego pracownik na podstawie wiążącego go stosunku cywilnoprawnego z kontrahentem pracodawcy, dostarczającym taki towar lub świadczącym taką usługę. Wprowadzenie zaskarżonego przepisu doprowadziło do sytuacji, w której nawet pracodawca dążący do działania zgodnie z literą i duchem prawa, może stać się obowiązany do pełnienia funkcji płatnika składek w stosunku do osób, o których nie wiedział, że są stronami umów cywilnoprawnych z podmiotem, z którym pracodawca zawarł np. umowę na świadczenie usług na swoją rzecz. Takiej sytuacji przedsiębiorca nie ma możliwości skutecznie zapobiec, niezależnie od podjętych środków ostrożności i dochowania należytej staranności. Istnienie takiego niebezpieczeństwa potwierdza doktryna:

³² *Ibidem.*

„Gdybym np. jako pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego zatrudniła się na zleceniu w zewnętrznej firmie szkoleniowej i na zlecenie tej firmy przeprowadziła cykl szkoleń pracowników uczelni z ich uprawnień emerytalnych, ZUS zapewne nałożyłby na uniwersytet obowiązek zapłaty dodatkowych składek. Nie miałyby przy tym znaczenia, że to działalność zupełnie inna niż zajęcia ze studentami, jakie prowadzę na co dzień i że nie było tu zmowy podmiotów mnie zatrudniających w celu obejścia składek na ZUS”³³

36. Uchwalenie omawianego przepisu w pierwotnie zaproponowanej przez Radę Ministrów formie, tj. bez fragmentu zaproponowanego przez posła M. Manickiego pozwoliłoby na znaczne ograniczenie negatywnego zjawiska zawierania umów cywilnoprawnych pokrywających się zakresem obowiązków z funkcjonującą równolegle umową o pracę, przy jednoczesnym zachowaniu konstytucyjnych zasad dozwolonej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Jeżeli takie ograniczenie było zdaniem prawodawcy niewystarczające, to obowiązkiem zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze powinien on obarczyć nie pracodawcę, który nie jest stroną umowy cywilnoprawnej będącej podstawą do zapłaty składek, ale zleceniodawcę. Tylko on i pracownik mają bowiem bezpośredni wpływ na to, czy umowa cywilnoprawna zostanie zawarta i jaki będzie jej kształt. To od kontrahenta pracownika, jako strony umowy cywilnoprawnej, zależy przede wszystkim to, czy na podstawie tej umowy pracownik będzie wykonywał pracę na rzecz swojego pracodawcy. Jeżeli umowa cywilnoprawna zawierana jest w celu obejścia prawa, to kontrahent pracownika jest tego świadomy. Od niego również zależy wysokość wynagrodzenia pracownika, a w konsekwencji wysokość składek, które mają zostać zapłacone. Jeżeli przyjąć, że konieczne jest istnienie regulacji, kreującej obowiązek zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze od wynagrodzenia otrzymywanego przez pracownika pracodawcy z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, na podstawie której pracownik ten wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, to właśnie ta osoba trzecia powinna być obciążona tym obowiązkiem. Przeciwdziałanie obejściu prawa nie wymagało odejścia od ogólnej zasady wyrażonej w art. 4 pkt 2 lit. a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w myśl której płatnikiem składek jest ten, kto pozostaje z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami. W sytuacji, z którą mamy do czynienia obecnie na podstawie art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, brak jest więc spełnienia przesłanki niezbędności, koniecznej do ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej przedsiębiorców oraz przekroczony jest próg uzasadnionej dotkliwości regulacji. Dla przeciwdziałania procederowi obchodzenia prawa nie jest bowiem konieczne przerzucanie obowiązków wynikających z umowy cywilnoprawnej na podmiot, który z umową tą nie ma nic

³³ I. Jędrasik-Jankowska, wywiad pt. Gość Prawnych Stron, [w:] Rzeczpospolita nr 120 (9847), str. C4.

wspólnego. Wystarczające byłoby obarczenie tymi ciężarami stron umowy cywilnoprawnej, jak stałoby się w przypadku zachowania reguł wynikających z art. 4 pkt 2 lit. a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

37. Obowiązek wynikający z art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest przy tym bardzo dotkliwy, bo po pierwsze, ma konkretny wymiar materialny, po drugie, brak jest instrumentów prawnych do jego skutecznej realizacji, po trzecie w końcu, obciąża pracodawcę dodatkowymi zadaniami obliczania i odprowadzania składek, których na siebie nie przyjmował własnymi działaniami.
38. Wprowadzone art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawców nie zdaje więc testu proporcjonalności w ścisłym znaczeniu, zgodnie z którym:

„ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów”³⁴.

W tym aspekcie zasada proporcjonalności łączy się z zasadą prawidłowej legislacji. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r.³⁵:

*„Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza (por. J Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.). Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa.”*

39. Obciążenia nałożone na pracodawców w art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z pozostałymi zaskarżonymi przepisami są nadmierne. To zleceniodawca posiada wszelkie niezbędne informacje pozwalające na obliczenie i odprowadzenie składek we właściwej wysokości i dla niego tego rodzaju obowiązki mogłyby nie być zbyt dotkliwe, choćby

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12.

³⁵ Sygn. akt K 27/95.

dlatego że miałyby realne mechanizmy ustalenia wysokości składek w terminie i tym samym uniknięcia konieczności uiszczenia odsetek za zwłokę. Inaczej jest jednak w stosunku do pracodawcy, który jest osobą trzecią względem stron umowy cywilnoprawnej i jako taki może nie mieć żadnego wpływu na wskazane okoliczności oraz możliwości terminowego rozliczenia składek. Z tego względu w żadnym wypadku nie może on być podmiotem obowiązków, które powstają w wyniku zawarcia tej umowy. Stanowi to nieuzasadnione naruszenie zasady wolności gospodarczej.

40. Podkreślić należy również, że zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy nakładają na pracodawcę nie tylko obowiązek uiszczania składek wynikających z Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale również innych ustaw, tj. Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, Ustawy o promocji zatrudnienia, Ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych i Ustawy o emeryturach pomostowych. Przepisy te kreują ubezpieczenia i fundusze, przewidziane dla zabezpieczenia interesów pracownika. Poprzez ich powiązanie z art. 8 ust. 2a oraz art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pracodawca ma obowiązek uiszczania i często finansowania składek na te instytucje nie tylko od wynagrodzenia, które jego pracownik osiąga na podstawie zawartej z nim umowy o pracę, ale również od wynagrodzenia z tytułu pracy wykonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią
41. W szczególności nałożony na pracodawcę ciężar finansowy, w postaci obowiązku opłacania z własnych środków części lub nawet całości składek na Ubezpieczenia i Fundusze, narusza ustanowioną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji zasadę ochrony prawa własności. Zgodnie z tymi przepisami każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z przepisów tych wynika dla ustawodawcy „*obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać*”³⁶.
42. Do takich unormowań zaliczają się w pierwszej kolejności zaskarżone przepisy:
 - (i) art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 3 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
 - (ii) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o promocji zatrudnienia;
 - (iii) 28 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych;
 - (iv) 36 ust. 4 Ustawy o emeryturach pomostowych.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05 oraz orzecznictwo tam powołane.

Przepisy te bowiem, w powiązaniu z art. 8 ust. 2a w zw. z art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nakładają na pracodawcę obowiązek opłacania z własnych środków całości lub części (w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego) składek na: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych również od przychodu, jaki pracownik pracodawcy uzyskał na mocy umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią. Podkreślić należy, że pracodawcy mogą nie mieć żadnego wpływu na wysokość tego przychodu, a nawet nie mieć o nim wiedzy. Wskazane przepisy naruszają zatem bezpośrednio i w każdej sytuacji uprawnienia majątkowe pracodawców.

43. Do nadmiernie obciążających pracodawców, z punktu widzenia finansowego, należą również zaskarżone przepisy:
- (i) art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 2 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
 - (ii) art. 85 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Przywołane regulacje, w powiązaniu z art. 8 ust. 2a w zw. z art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, również nakazują pracodawcom odprowadzanie składek na: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie zdrowotne pracowników, którzy na rzecz pracodawcy pracują na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z osobami trzecimi. Choć teoretycznie wskazane składki opłacane mają być w całości (w odniesieniu do składki na ubezpieczenie chorobowe i zdrowotne) bądź w części ze środków pracowników, to w praktyce może zdarzyć się, że pracodawca będzie zmuszony do samodzielnego sfinansowania tych składek. Będzie tak w szczególności wtedy, gdy w terminie nie odprowadzi on należnych składek i zostanie do tego wezwany przez odpowiednie organy już po wypłaceniu wynagrodzenia swojemu pracownikowi. Może się tak zdarzyć również wtedy, gdy wysokość składek z tytułu umowy cywilnoprawnej przekroczy wysokość wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi przez pracodawcę z tytułu umowy o pracę. W takiej sytuacji, pracodawca ma co prawda możliwość dochodzenia roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, ale działanie takie obarczone jest uciążliwością i długotrwałym oczekiwaniem na zwrot pieniędzy.

44. Nadmierna uciążliwość zaskarżonych przepisów wyraża się również w tym, że tak rozumiane obciążenie pracodawcy nie musi pozostawać proporcjonalne do korzyści, którą pracodawca odnosi z faktu świadczenia na jego rzecz pracy przez pracownika w ramach umowy cywilnoprawnej. W tym zakresie istnieje mnogość stanów faktycznych, które mogą być objęte regulacją art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Pracodawca może być tylko jednym z wielu podmiotów, na rzecz którego świadczona jest praca na podstawie umowy

cywilnoprawnej. Może on również w momencie wykonywania pracy nie wiedzieć, czy w istocie nabydzie produkt tej pracy, a więc czy rzeczywiście praca będzie wykonywana na jego rzecz. Może w końcu nabyć tylko część produktu, który wytworzył jego pracownik. Wszystko to są przejawy okoliczności, że zleceniodawca zatrudnia zleceniobiorcę na własne ryzyko, w nadziei czerpania korzyści z wykorzystywania rezultatów jego pracy.

45. Wnioskodawca zdaje sobie sprawę, że zasada ochrony własności nie ma charakteru absolutnego. Może być jednak ograniczana tylko, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja ustawodawcy:

„(...) może nastąpić, gdy jest to 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 prawa własności.”³⁷

Wskazane ograniczenie prawa własności ma charakter nieproporcjonalny do realizowanego przez ustawodawcę celu, jakim jest ochrona pracowników poprzez zapewnienie finansowania Ubezpieczeń i Funduszy. Nie znajduje bowiem żadnego uzasadnienia nakładanie obowiązku finansowego w postaci obowiązku finansowania składek na Ubezpieczenia i Fundusze na pracodawców zatrudniających pracowników, którzy świadczą na ich rzecz usługi na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z osobami trzecimi. Zasadą bowiem w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest, że umowy o dzieło oraz umowy zlecenia, jeśli zleceniobiorca pobiera co najmniej minimalne wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę, podlegają jedynie dobrowolnemu ubezpieczeniu społecznemu. Wprowadzona regulacja miała natomiast służyć wyeliminowaniu obchodzenia prawa przez pracodawców. Jeżeli zatem pracodawcy nie dążą do obejścia prawa, to nie powinni być obciążeni dodatkowymi obowiązkami finansowymi. Jeśli zaś ustawodawca uważa, że ochrona stron świadczących usługi na mocy umów cywilnoprawnych wymaga, aby od ich wynagrodzenia składki na ubezpieczenie społeczne były odprowadzane obowiązkowo w każdej sytuacji, to powinien wprowadzić stosowną regulację. W takim przypadku obowiązkiem opłacania składek obarczyć musiałyby jednak strony umowy cywilnoprawnej, w tym kontrahenta pracownika. To kontrahent pracownika, a nie pracodawca ma bowiem realny wpływ na warunki umowy, i to on czerpie bezpośrednio korzyść z pracy pracownika. To on w końcu wypłaca wynagrodzenie, od którego należy następnie odprowadzić składki na Ubezpieczenia i Fundusze. W konsekwencji, tylko kontrahent pracownika może zgodnie z obowiązującym prawem skutecznie wypełniać obowiązki, które na mocy art. 8 ust. 2 a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obciążają pracodawcę.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10.

46. Decydując się na odstąpieniu od zwolnienia z obowiązku odprowadzania składek na Ubezpieczenia i Fundusze w przypadku umów cywilnoprawnych zawartych obok umowy o pracę, ustawodawca powinien obarczyć obowiązkiem wypełniania tego obowiązku te same podmioty, które normalnie muszą spełniać ten obowiązek z mocy art. 4 pkt 2 lit. a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jasnym jest zatem, że płatnikiem składek z tytułu umów cywilnoprawnych, ustawodawca powinien uczynić podmiot zawierający z pracownikiem te umowy, tak jak ma to miejsce w sytuacji, gdy pracownik nie jest zatrudniony na umowę o pracę. Brak jest istotnych wartości przemawiających za obciążeniem pracodawcy obowiązkiem uiszczenia składek na Ubezpieczenia i Fundusze od wynagrodzenia ustalanego i wypłacanego przez inny podmiot.
47. W kontekście naruszenia zasady proporcjonalności w wąskim znaczeniu wskazać należy również na publicznoprawny charakter zaskarżonej regulacji. Z tego względu, wskazany przepis powinien ustanawiać odpowiednie gwarancje, aby chronić interesy pracodawców, którzy nie próbują unikać obowiązków związanych z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne. Zamiast tego wprowadził niejako domniemanie nierzetelnego działania pracodawcy.
48. Ponieważ wprowadzone na skutek art. 8 ust. 2a *in fine* ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności działalności gospodarczej pracodawców nie spełnia przesłanek niezbędności ani proporcjonalności w wąskim znaczeniu, stwierdzić trzeba, że jest ono niezgodne z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
49. Na koniec wskazać należy również, że okoliczność, iż zaskarżone unormowanie nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę, bo prowadzi do nałożenia dodatkowych ciężarów również na pracodawców uczciwych, którzy nie dążą do obejścia prawa, skutkuje naruszeniem wywiedzionej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji, w aspekcie w jakim stanowione prawo ma odpowiadać celom przyświecającym prawodawcy. W wyroku z dnia 24 lutego 2003 r.³⁸, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

„Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.”

³⁸ Sygn. akt K 28/02.

50. W kontekście niniejszego wniosku, wskazany wymóg ilustruje także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r.³⁹, gdzie stwierdzono, że każdy przepis nakładający obowiązki:

„winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki”

51. Jak wskazano powyżej, art. 8 ust. 2 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z innymi wskazanymi w niniejszym wniosku przepisami obejmuje nie tylko sytuacje zamierzone przez ustawodawcę, tj. takie, gdy pracodawca świadomie stara się uniknąć obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne swoich pracowników, ale także takie, które nie były objęte jego wolą, a nawet świadomością i godzą w chronione konstytucyjnie wartości.
52. Podsumowując wskazać należy, że kwestionowana norma prawna ma daleko posunięty, negatywny wpływ na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w wymiarze ponoszenia dodatkowych, nieprzewidzianych kosztów pracy. Wyraża się on w tym, że ogranicza przewidywalność sytuacji prawnej i ciężarów związanych z pracą oraz wypacza konkurencyjność, poprzez nałożenie odpowiedzialności za niepożądane praktyki, także na podmioty, którym nie można zarzucić nagannego zachowania. **Tym samym konieczne jest wyeliminowanie art. 8 ust. 2a in fine Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z porządku prawnego.**

Naruszenie art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji

53. Wnioskodawca kwestionuje w niniejszym wniosku zgodność z Konstytucją przepisu art. 8 ust. 2a in fine, w brzmieniu „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” w zw. z art. 18 ust. 1a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w zw. z:
- (i) 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 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
 - (ii) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej;
 - (iii) art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy o promocji zatrudnienia;

³⁹ Sygn. akt K 47/04.

- (iv) art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 Ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych;
- (v) art. 2 pkt 2 i pkt 3, art. 36 ust. 2 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 1 Ustawy o emeryturach pomostowych.

Wnioskodawca zarzuca tym przepisom, że są one niezgodne również z art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy kwestionowane przepisy naruszają zasadę spójności systemu prawa oraz zasadę, zgodnie z którą podstawę obowiązku ujawnienia informacji dotyczących danej osoby mogą stanowić jedynie przepisy ustawy.

54. Zawarta w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego mieści w sobie szereg zasad pochodnych, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, jednakże zostały zdefiniowane co do zakresu i treści przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Do takich ugruntowanych zasad należy zasada prawidłowej legislacji oraz powiązana z nią zasada spójności systemu prawa, wyrażająca się w obowiązku takiego formułowania przepisów, aby nakładane na uczestników obrotu prawnego obowiązki były możliwe do zrealizowania w świetle innych obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny⁴⁰:

„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 będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy 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.”

55. Zasady powyższe są tym bardziej istotne, że według wskaźników *Global Competitiveness Index* publikowanych przez *World Economic Forum* za rok 2014 (w którym Polska zajmuje 43 miejsce na świecie na 148 badanych państw) dostrzegana jest niska ocena uwarunkowań dotyczących jakości systemu prawnego i podatkowego w Polsce. W tych kategoriach pozycja naszego kraju jest znacznie poniżej przeciętnej. Regulacje ograniczające pewność przedsiębiorcy co do wysokości obciążeń podatkowych i pozapodatkowych są jednym z istotnych czynników decydującym o tak

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.

niekorzystnym postrzeganiu naszego systemu prawa gospodarczego, podatkowego i zabezpieczenia społecznego przez światowe instytucje gospodarcze oraz inwestorów.

Pozycja Polski w WDF GCI w wybranych obszarach dot. jakości systemu prawnego na 148 państw:	
Efektywność w rozwiązywaniu sporów gospodarczych	118
Obciążenie regulacjami	117
Efektywność systemu prawnego w sporach dotyczących regulacji	110
Przejrzystość stanowienia prawa	110
Effekt systemu podatkowego na skłonność do inwestowania	102

Źródło: *Global Competitiveness Index, World Economic Forum 2014*

56. Stosownie zaś do treści art. 51 ust. 1 Konstytucji, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy, do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Nałożenie na adresatów norm określonych obowiązków, których realizacja wymaga pozyskania informacji od osób trzecich, wymaga dla zachowania konstytucyjności przepisów konstruujących te obowiązki, aby system prawa kreował po stronie obowiązanych także odpowiednie uprawnienia, umożliwiające pozyskanie stosownych informacji. Brak adekwatnych regulacji prowadzi do sytuacji, w której istnieje po stronie adresata normy obowiązek, a jednocześnie nie może on być realizowany, z uwagi na brak stosownych po temu instrumentów (uprawnień) nadawanych obowiązanemu przez ustawę. Narusza to obydwa wskazane w tej części wniosku wzorce kontroli.
57. Kwestionowane przepisy nakładają na pracodawcę obowiązek zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze za zatrudnionego pracownika. Aby uczynić temu obowiązkowi zadość, pracodawca musi ustalić podstawę wymiaru składki oraz wyliczyć jej wysokość, a także ustalić termin, w jakim wynagrodzenie zostało wypłacone. Wymaga to istnienia po stronie pracodawcy precyzyjnej wiedzy o wysokości wynagrodzenia, przysługującego pracownikowi na podstawie umowy cywilnoprawnej z osobą trzecią. W dacie złożenia niniejszego wniosku nie istnieją w systemie prawa stosowne przepisy, które dawałyby pracodawcy uprawnienia do żądania takich informacji od pracownika bądź jego kontrahenta.
58. Stosownie do treści art. 22¹ § 1 Kodeksu pracy, pracodawca może żądać od pracownika podania wymienionych w tym przepisie danych osobowych obejmujących między innymi imię i nazwisko, datę urodzenia, miejsce zamieszkania. Stosownie do art. 22¹ § 5 Kodeksu pracy, w odniesieniu do pozostałych danych osobowych pracownika znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴¹. Informacje na temat przychodu uzyskiwanego przez pracownika z innych niż umowa o pracę źródeł, objęte są reżimem tej ustawy. Pracodawca nie może żądać ich ujawnienia od kontrahenta pracownika, ani też od samego pracownika. W tym

⁴¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

zakresie miarodajne pozostaje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 6 września 2011 r., iż zależność pracownika od pracodawcy powoduje, że nawet udzielenie przez pracownika „dobrowolnie” zgody na udostępnienie określonych danych nie powoduje, iż żądanie takich informacji będzie legalne na gruncie przedmiotowej ustawy. Na przeszkodzie może bowiem stać wyrażona w jej art. 26 ust. 1 pkt 3 zasada proporcjonalności, nakazująca, aby pozyskiwane i przetwarzane dane pracowników były adekwatne do celów, jakim to pozyskiwanie ma służyć⁴². Co więcej, jak wskazuje Sąd Najwyższy⁴³:

„Polecenie pracodawcy nakładające na pracownika obowiązek udzielenia informacji (danych osobowych) niewymienionych w art. 22¹ § 1 i 2 k.p. lub w odrębnych przepisach (art. 22¹ § 4 k.p.) jest niezgodne z prawem (art. 100 § 1 k.p.) i dlatego odmowa jego wykonania nie może stanowić podstawy rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.”

59. Nałożenie obowiązku ujawnienia tej informacji na kontrahenta pracownika – wypłacającego pracownikowi wynagrodzenie na podstawie jednej z umów, o których mowa w art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, także naruszałoby prawa pracownika chronione przepisami poświęconymi ochronie danych osobowych.
60. Wnioskodawca zdaje sobie sprawę, że istnieje orzecznictwo, oparte na wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r.⁴⁴, 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).”

Pogląd ten oparty jest na założeniu, 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.”

⁴² Sygn. akt I OSK 1476/10, Lex nr 965912.

⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt I PK 37/08, Lex nr 544648.

⁴⁴ Sygn. akt III UK 22/11.

Wskazane stanowisko zostało w późniejszym okresie wielokrotnie, bez śladów dalszej analizy, powielone zarówno w orzeczeniach Sądu Najwyższego⁴⁵, jak i sądów powszechnych⁴⁶.

61. Stanowisko to nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Dla jego uzasadnienia Sąd Najwyższy powołuje się na bliżej nieokreśloną koncepcję „trójstronnego stosunku ubezpieczeń społecznych”, argumentując, że skoro pracodawca ma obowiązek odprowadzania składek za swojego pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, to w konsekwencji musi on również mieć prawo do domagania się niezbędnych informacji, czy to od samego pracownika, czy też podmiotu, z którym łączy go stosunek zobowiązaniowy. Rozumowanie takie stoi w sprzeczności z art. 51 ust. 1 Konstytucji, stosownie do którego nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy, do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Skoro zatem brak jest wyraźnego ustawowego upoważnienia do zasięgania niezbędnych informacji, to sama okoliczność, że informacje te są niezbędne dla realizacji obowiązku zapisanego w ustawie jest tutaj bez znaczenia. Paradoksalnie pogląd ten znajduje swoje oparcie w uchwale składu 7 sędziów, na którą powołuje się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu krytykowanego przez Wnioskodawcę wyroku. W uchwale tej, z dnia 16 lipca 1993 r.⁴⁷, Sąd Najwyższy stwierdził jednakowoż, że:

„Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234) uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody.”

Sąd Najwyższy potwierdził zatem, że istnienie ustawowego uprawnienia do dokonywania określonych czynności nie skutkuje automatycznie istnieniem innego, niezapisanego w ustawie uprawnienia, nawet jeśli jest ono niezbędne do realizacji tego, które ma podstawę normatywną. Choć w sprawie objętej niniejszym wnioskiem mamy do czynienia z ustawowym obowiązkiem, a nie uprawnieniem, to stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w przywołanej uchwale pozostaje aktualne. Mimo, że na pracodawcy ciąży obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie

⁴⁵ Przykładowo: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I UK 323/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I UK 323/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II UK 449/13.

⁴⁶ Przykładowo: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 6 sierpnia 2014 r., sygn. III AUa 188/14.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt III AUa 2619/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 czerwca 2013 r., sygn. akt III AUa 836/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III AUa 2094/13

⁴⁷ Sygn. akt I PZP 28/93.

społeczne swoich pracowników, którzy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią wykonują na ich rzecz pracę, to istnienie takiego „trójstronnego stosunku ubezpieczeń społecznych” nie stanowi podstawy dla uprawnienia pracodawcy do żądania informacji niezbędnych dla realizacji jego obowiązku. Właśnie na istnieniu wskazanej luki prawnej polega wadliwość zaskarżonej regulacji i jej niezgodność z art. 2 Konstytucji.

62. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r.⁴⁸, sąd ten powołał się również na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r.⁴⁹, w którym stwierdzono, że

„Pracodawca nie narusza dóbr osobistych pracownika (art. 23 k.c., art. 47 i art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji), zobowiązując go zgodnie z postanowieniami regulaminu przyznawania zapomóg z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych do złożenia zaświadczenia o zarobkach uzyskiwanych u drugiego pracodawcy.”

Już na pierwszy rzut oka widać, że wskazany wyrok Sądu Najwyższego, na którym oparte jest krytykowane przez Wnioskodawcę orzeczenie, dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego. Odnosi się on bowiem do sytuacji, w której pracownik z własnej woli występuje o przydzielenie mu zapomogi finansowej z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Rzeczone zapomogi przyznawane są:

„[...] według kryteriów o charakterze wyłącznie socjalnym, tj. uzależnionych co do zasady i wysokości od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu. Z tego zaś punktu widzenia nie może być obojętne to, czy i jakie dochody osiąga pracownik poza zakładem pracy, w którym ubiega się o świadczenie, oraz jaka jest sytuacja życiowa wszystkich członków jego rodziny, z którymi prowadzi wspólne gospodarstwo domowe.”⁵⁰

63. Z tego względu wskazane orzeczenie nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że pracodawca ma prawo żądać od swojego pracownika przekazania mu informacji dotyczących wysokości wynagrodzenia osiąganego przez niego na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią w celu realizacji ustawowego obowiązku zapłaty tego wynagrodzenia. W sytuacji takiej brak jest bowiem elementu dobrowolności pracownika – pracownik może, lecz nie musi wystąpić o zapomogę socjalną, podczas gdy miałby obowiązek udzielenia informacji niezbędnych dla spełnienia wymagania z art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴⁸ Sygn. akt III UK 22/11.

⁴⁹ Sygn. akt I PKN 267/01.

⁵⁰ Sygn. akt I PKN 267/01.

64. Jak akcentowano powyżej, wskazana niespójność nie istniałaby, gdyby płatnikiem składek na Ubezpieczenia i Fundusze był kontrahent pracownika, strona umowy cywilnoprawnej. Miałby on bowiem swobodny dostęp do wszelkich informacji niezbędnych dla realizacji swoich obowiązków z tytułu wypłacanego przez siebie wynagrodzenia. Za nałożeniem na kontrahenta pracownika obowiązku zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze przemawia również fakt, że byłoby to spójne z pozostałymi unormowaniami Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wskazać należy bowiem, że art. 4 pkt 9 tej ustawy stanowi, że za przychód uważa się przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵¹. Zgodnie z art. 11 przywołanej ustawy przychodem są trzymane lub postawione do dyspozycji podatnika pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość świadczeń otrzymanych w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 1 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składki wymierza się od osiągniętego przychodu. Skoro zatem:

„przychód [...] powstaje dopiero w momencie rzeczywistego wypłacenia lub postawienia do dyspozycji przez podmiot zobowiązany wynagrodzenia osobie, która pracę wykonała”⁵²

to w konsekwencji:

„nie jest możliwe uwzględnienie w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne jakichkolwiek należności, które nie stały się przychodem, a więc nie zostały wypłacone przez płatnika. Dopiero z chwilą wypłacenia należnego (umówionego) wynagrodzenia lub jego części powstaje po stronie płatnika obowiązek opłacenia składki.”⁵³

65. Odnosząc się do wzorca kontroli wynikającego już tylko z art. 2 Konstytucji, warto także wskazać na wzajemnie niespójne obciążenie funkcjami płatnika składek na Ubezpieczenia i Fundusze (pracodawca) oraz zaliczek na podatek dochodowy (zleceniodawca) od tego samego wynagrodzenia wypłacanego przez zleceniodawcę. Powoduje to komplikacje praktyczne, albowiem mechanizm obliczania podatku dochodowego (zaliczek na podatek) uzależnia wysokość dochodu oraz podatku (zaliczki na podatek) m.in. od kwot składek pobranych przez płatnika. Rozłożenie obowiązków płatnika składek i płatnika zaliczek na podatek dochodowy pomiędzy dwie różne kategorie podmiotów uniemożliwia w praktyce precyzyjne i terminowe ustalenie podatku (zaliczek na podatek) w prawidłowej kwocie.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

⁵² I. Jędrasik-Jankowska, Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego, [w:] *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 8 z 2011 r., str. 25.

⁵³ Ibidem.

66. Na gruncie stosowania przepisów prawa podatkowego pojawiają się zresztą dalsze komplikacje wynikające z art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Omawiana regulacja pozostaje przykładowo niespójna z zasadami zaliczania wydatków podatnika do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵⁴ oraz analogicznego art. 22 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁵. Przepisy te stanowią, że kosztami uzyskania przychodów (podlegającymi odliczeniu od przychodu) są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wyłączonych przez ustawodawcę z tej kategorii.
67. Komplikacje te wynikają z braku możliwości ujęcia w kosztach uzyskania przychodów składek na ubezpieczenia społeczne, które zostały zapłacone przez pracodawcę w oparciu o art. 8 ust. 1a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, z uwagi na brak wystarczającego, uchwytnego związku tych kosztów z osiągnięciem rzeczywistego lub choćby potencjalnego przychodu. Trudno bowiem byłoby uzasadnić zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatku wypłaconego w oderwaniu od stosunku prawnego łączącego pracodawcę z pracownikiem, jako skutek zawarcia umowy przez inne podmioty, związanego z wykonywaniem zobowiązania innego niż obowiązki pracownika wynikające z umowy o pracę, w innym miejscu i na ryzyko oraz bezpośrednio korzyści innego podmiotu. Nawet pośrednie wywiedzenie korzyści pracodawcy z czynności wykonywanych przez pracownika na jego rzecz na podstawie umowy cywilnoprawnej z podmiotem trzecim może nie upoważniać do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów składek na Ubezpieczenia i Fundusze naliczonych przecież od wynagrodzenia należnego pracownikowi od innego podmiotu, a więc w sensie ekonomicznym poniesionych za inny podmiot – nie wszystkie wydatki związane z wykonaniem prawnych obowiązków stanowią bowiem koszty uzyskania przychodów.⁵⁶ Za koszt poniesiony w celu osiągnięcia przychodów (lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów) nie może być też uznany wydatek związany z czynnościami, na które podatnik dokonał już wydatku. Jeżeli więc pracodawca nabył usługi od osoby trzeciej, obejmujące wykonanie określonych prac, w których – jak się okazało – udział brał jego pracownik, które to wydatki zostały przez pracodawcę zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, nie może on zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów zaległych składek na ubezpieczenie społeczne określonych wobec tego pracodawcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (lub Narodowy Fundusz Zdrowia) w oparciu o art. 8 ust. 2a Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, które utrzymują, że wydatek dokonany po raz drugi za te same czynności nie może być uznany za

⁵⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

⁵⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

⁵⁶ Przykładowo: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 6/10; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II FPS 2/11.

poniesiony w celu osiągnięcia przychodu.⁵⁷ Nie jest przy tym istotne, czy składki stanowiły element kalkulacji wynagrodzenia za usługę, skoro pracodawca raz już uiszczył wynagrodzenie należne za nabycie usługi ustalone w umowie, brak jest uzasadnienia, aby mógł z tego samego tytułu ponosić dalsze koszty.

68. Dodatkowe okoliczności uniemożliwiające zaliczenie składek do kosztów uzyskania przychodów będą związane z sytuacją, gdy osoba trzecia świadczy przy użyciu pracownika usługi na rzecz większej liczby podmiotów, a nie tylko pracodawcy danego pracownika. Niemożliwe będzie wtedy zaliczenie całości składek do kosztów uzyskania przychodów, skoro tylko pewna część pracy pracownika została wykorzystana przez osobę trzecią do świadczenia usług na rzecz jego pracodawcy. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca nie obciąża pracodawcy składkami w części proporcjonalnej do ilości pracy wykonanej na jego rzecz, ale przychód pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej wlicza się do podstawy wymiaru składek w całości, bez względu na to ilu podmiotom i w jakim zakresie usługi z wykorzystaniem tego pracownika były faktycznie świadczone przez osobę trzecią.
69. Brak możliwości zaliczenia składek przerzuconych na pracodawcę do kosztów uzyskania przychodów sprawia, że stają się one jeszcze bardziej dotkliwą konsekwencją zawarcia przez jego pracownika i osobę trzecią umowy cywilnoprawnej. Dotkliwość tę należy wziąć pod uwagę przy ocenie zgodności kwestionowanych regulacji z wzorcami kontroli rozważanymi we wcześniejszej części wniosku, a w szczególności z zasadą proporcjonalności.
70. Przykłady niespójności kwestionowanych regulacji i wynikających z nich obowiązków dla pracodawcy z innymi przepisami prawa można mnożyć. Kwoty należnych od pracodawcy składek, w odróżnieniu od wszelkich innych składników wynagrodzenia i podatkowych oraz pozapodatkowych kosztów pracy, nie można ustalić w oparciu o ewidencję księgową prowadzoną przez pracodawcę na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.⁵⁸ Ewidencja rachunkowa nie obejmuje bowiem wypłat dokonanych przez inny podmiot, na podstawie zawartych przezeń z pracownikiem umów. Przepisy nie przewidują zresztą żadnej innej ewidencji mogącej służyć do ustalenia kwoty składek, co spotyka się w przypadku, gdy ewidencja rachunkowa nie jest właściwą podstawą.⁵⁹

⁵⁷ Przykładowo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Bd 707/05; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 października 2004 r., sygn. akt I SA/Wr 3188/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 680/99.

⁵⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵⁹ Przykładowo: art. 30f ust. 15 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.; art. 24a ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

71. W świetle powyższego wprowadzenie do Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych art. 8 ust. 2a w obowiązującym brzmieniu, przy jednoczesnym zaniechaniu nadania pracodawcy ustawowych uprawnień do żądania od pracownika lub jego kontrahenta informacji niezbędnych dla realizacji tego obowiązku, doprowadziło do braku spójności systemu prawa w tym zakresie. Pracodawca odpowiada bowiem za realizację obowiązku, który może się okazać niemożliwy do zrealizowania, z przyczyn leżących całkowicie poza wpływem pracodawcy. Taki stan rzeczy uzasadnia zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji. Obciążenie kontrahenta pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej, a nie jego pracodawcy, obowiązkiem zapłaty składek na Ubezpieczenia i Fundusze uzasadnione jest zatem również postulatem zachowania spójności systemu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum*.



Andrzej Zubik
RADCA PRAWNY
nr WA-7035

Załączniki:

1. Uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa;
2. Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego;
3. Zarządzenie Prezydenta Konfederacji Lewiatan nr 1/10/2015 z dnia 7 października 2015 roku w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego;
4. Aktualny statut Konfederacji Lewiatan;
5. 4 dodatkowe egzemplarze niniejszego wniosku wraz z załącznikami.