



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	09. 07. 2019
Nr wg EZD	

Warszawa, dnia 8 lipca 2019 r.

PK VIII TK 2.2019
(SK 1/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A (...) Sp. J. z siedzibą w B. z dnia 10 marca 2016 r. (połączoną do wspólnego rozpoznania ze skargami zarejestrowanymi za sygn. SK 1/19) o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r., o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.) w związku z art. 4 pkt 2 lit. a) tejże ustawy *w zakresie w jakim nakładają na pracodawcę obowiązek uiszczenia składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia, jakie pracownik tego pracodawcy uzyskuje jako zleceniobiorca z tytułu umowy zlecenia zawartej z podmiotem trzecim, przy zaistnieniu tzw. "trójkąta umów"* jest niezgodny z:

- 1) art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 2 Konstytucji;
 - 2) art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji
- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – **podtrzymuję stanowisko z dnia 11 marca 2019 r., iż postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku**

z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Działając przez swojego pełnomocnika, A (...) Sp. J. z siedzibą w B. (dalej: „Skarżąca” lub „Spółka”) złożyła skargę konstytucyjną kwestionując zgodność art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.; dalej: „u.s.u.s.” lub „ustawa systemowa”) w związku z art. 4 pkt 2 lit. a) tejże ustawy z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 2 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepisy te *nakładają na pracodawcę obowiązek uiszczenia składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia, jakie pracownik tego pracodawcy uzyskuje jako zleceniobiorca z tytułu umowy zlecenia zawartej z podmiotem trzecim, przy zaistnieniu tzw. "trójkąta umów"*.

W ocenie Skarżącej, zakwestionowana przez nią norma stanowiła podstawę prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w B z dnia grudnia 2015 r. (sygn.), którym ostatecznie orzeczono o prawach Spółki określonych w Konstytucji. Rzeczone rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca prowadzi W dniu grudnia 2003 r. Spółka zawarła umowę agencyjną z A G. prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą A

(dalej: „Agencja”). Na mocy tej umowy Agencja zobowiązała się do wykonywania, na rzecz i w imieniu Skarżącej, czynności obejmujących prowadzenie , a także dbanie o estetyczny

i zgodnie z przepisami prawa W celu prawidłowego realizowania przez agencję postanowień umowy, otrzymała ona prawo zatrudniania osób – na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia – do wykonywania czynności z zakresu obsługi.

Spółka zatrudniała G D. na umowę o pracę w okresie od września 2008 r. do listopada 2009 r.. Z kolei września 2009 r. umowę zlecenia (na czas nieokreślony) zawarła z nim Agencja. Była ona realizowana do końca listopada 2009 r. Na mocy umowy zleceniodawca (agent) powierzył zleceniobiorcy (pracownikowi Spółki) pracę na stanowisku wskazanym ustnie, a zleceniobiorca zobowiązał się do jej wykonywania.

W okresie od września do października 2012 r. Wydział Kontroli Płatników Składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w B. (dalej: „ZUS”) przeprowadził u Skarżącej kontrolę przestrzegania przez płatnika obowiązków i zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wcześniej taka kontrola została przeprowadzona również w Agencji. W wyniku kontroli, ZUS wydał decyzję nr z dnia marca 2013 r., w której stwierdził, że Spółka jest płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne oraz na ubezpieczenie zdrowotne z tytułu umowy zlecenia zawartej między Agencją a G D., wykonywanej przez zleceniobiorcę na rzecz własnego pracodawcy, czyli Skarżącej. W decyzji określono także podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pracownika, w miesiącach, w których osiągał on przychód z tytułu umowy zlecenia. ZUS wskazał, że w stosunku do pracownika płatnikiem składek jest pracodawca, zaś zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. za pracownika uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą – Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące umowy zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach

takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Zdaniem ZUS art. 8 ust. 2a u.s.u.s. rozszerzył definicję pracownika na jego dalszą aktywność w ramach umowy cywilnoprawnej, jeżeli w jej ramach świadczy on pracę na rzecz swojego pracodawcy. Powołał się w tym zakresie na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09, Prok.i Pr.-wkł. 2010/11/44), w której stwierdzono, że obowiązki płatnika powinny obciążać podmiot, na rzecz którego praca w ramach umowy cywilnoprawnej jest faktycznie świadczona i który w związku z tym uzyskuje jej rezultaty, unikając obciążeń i obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy. W takim stanie rzeczy, pracodawca, ustalając podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu stosunku pracy, powinien zsumować wynagrodzenie osiągnięte na podstawie umowy cywilnoprawnej z wynagrodzeniem otrzymywanym na podstawie stosunku pracy. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione również w sytuacji, w której umowa cywilnoprawna została zawarta z innym podmiotem (osobą trzecią), lecz praca w jej ramach jest wykonywana na rzecz pracodawcy.

Od powyższej decyzji Skarżąca złożyła odwołanie. Sąd Okręgowy w B Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia lutego 2014 r. (sygn.) zmienił zaskarżoną decyzję jedynie w ten sposób, że zwolnił Spółkę z obowiązku zapłaty składek za pracownika za grudzień 2009 r., albowiem umowa zlecenia nie była już wykonywana w tym okresie.

Wskutek apelacji Spółki, Sąd Apelacyjny w B Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z października 2014 r. (sygn.

) uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego, zniósł postępowanie i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Orzeczenie to było podyktowane wystąpieniem przesłanki nieważności postępowania w postaci pozbawienia G D. możliwości obrony jego praw.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd Okręgowy w B Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia lutego 2015 r. (sygn.

) oddalił odwołanie Spółki. Sąd dokonał także reasumpcji wcześniejszych ustaleń dotyczących wykonywania umowy zlecenia w grudniu 2009 r.

Przywołanym już wyrokiem Sądu Apelacyjnego w B z dnia grudnia 2015 r. (sygn.) oddalono apelację Spółki od wyroku Sądu Okręgowego w B Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia lutego 2015 r. (sygn.).

W uzasadnieniach powyższych wyroków podzielono trafności wykładni art. 8 ust. 2a u.s.u.s. przytoczonej przez ZUS i potwierdzono prawidłowość jej zastosowania w rozpatrywanych sprawach.

W ocenie Spółki, art. 8 ust. 2a u.s.u.s., poprzez nałożenie na pracodawcę publicznoprawnego obowiązku obliczania i uiszczania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń, które pracownik otrzymał na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, z tytułu realizacji zawartej z tym podmiotem trzecim umowy zlecenia, narusza prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą wprowadzania ograniczeń praw konstytucyjnych jedynie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także w związku z zasadami dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Skarżącej, na podstawie normy prawnej, której treść – z uwagi na jej niezgodną z ustawą zasadniczą niedookreśloność (art. 2 Konstytucji) – została ustalona w drodze wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy, doszło do uszczuplenia jej majątku. Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowana regulacja obarczona jest brakiem czytelności i przejrzystości, o czym świadczy to, że na jej podstawie organy wyinterpretowują pojęcie płatnika, podczas gdy zostało

ono określone w art. 4 pkt 2 u.s.u.s. Ponadto, w jej przekonaniu, art. 8 ust. 2a ustawy systemowej narusza także obowiązek formułowania przepisów w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem standardów aksjologicznych. Przyjęta wykładnia zaskarżonej regulacji całkowicie pomija definicję przychodu zawartą w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 1509 ze zm.), przy jednoczesnym powoływaniu się na to pojęcie w art. 18 ust. 1 u.s.u.s. Skarżąca zwróciła również uwagę na fakt, że w doktrynie podkreśla się brak możliwości realizacji obowiązku, jaki miałby wynikać dla pracodawcy z kwestionowanego przepisu. Skarżąca podkreśliła, że nie zgadza się z odmiennym stanowiskiem orzecznictwa w tym przedmiocie.

W ocenie Skarżącej, art. 8 ust. 2a u.s.u.s. narusza również, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jako pracodawca, zatrudniała ona swoich pracowników z przeświadczeniem, że wywiązuje się z wszelkich ciężących na niej zobowiązań publicznoprawnych w zakresie odprowadzania należnych składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu umów o pracę. Jak twierdzi, nie miała obowiązku uzyskiwania od pracowników oświadczeń w zakresie wiążących ich z podmiotami trzecimi umów cywilnoprawnych. Co więcej, nie miała możliwości kształtowania treści tych umów, w szczególności w zakresie wysokości uzyskiwanego na ich podstawie wynagrodzenia. Wykładnia zakwestionowanej regulacji powoduje natomiast, że spółka jest zobowiązana do zwiększenia kosztów, na których wysokość nie miała realnego wpływu.

W przekonaniu Skarżącej, *zaskarżona regulacja – a w zasadzie przyjęta jej wykładnia zapoczątkowana uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09 – nie spełnia ponadto również wymogu nierozmijania się skutków regulacji z intencjami prawodawcy*. Skarżąca zwraca uwagę, że ani w treści uzasadnienia projektu zmian, ani w uchwalonej ustawie

nie wskazano, że celem ustawodawcy było nałożenie na pracodawcę dodatkowych zobowiązań z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od przychodów, jakie jego pracownicy uzyskują poza stosunkiem pracy. Zdaniem Skarżącej ustawodawca niewątpliwie nie zamierzał rozszerzać definicji płatnika zawartej w art. 4 pkt 2 u.s.u.s., a taka wykładnia została przyjęta w zaskarżonym orzeczeniu.

Skarżąca sformułowała również zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawcy oraz zleceniodawcy w przypadku, gdy korzystają oni w podobnym zakresie z pracy wykonywanej przez pracownika. Zleceniodawca, mimo że odnosi korzyści z wykonywania pracy przez zleceniobiorców (będących jednocześnie pracownikami pracodawcy), nie jest zobowiązany – jak podkreśla Skarżąca wskazując na art. 9 ust. 1 u.s.u.s. – do poniesienia kosztów związanych z tymi korzyściami, co stawia go w uprzywilejowanej pozycji. Zdaniem Skarżącej zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawców oraz zleceniodawców i *de facto* uprzywilejowanie zleceniodawców ze względu na formę prawną umów, na podstawie których uzyskują oni efekty pracy swoich pracowników lub zleceniobiorców, nie jest konstytucyjnie uzasadnione. Unormowanie to ma być ponadto sprzeczne z treścią art. 18 ust. 1 u.s.u.s.

W ocenie Skarżącej nałożenie na pracodawcę obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzenia wynikającego z umowy zlecenia zawartej z podmiotem trzecim jest rozwiązaniem nadmiernie obciążającym. Zaskarżona regulacja może doprowadzić bowiem do destabilizacji sytuacji finansowej pracodawcy, który korzysta z usług świadczonych przez podmioty trzecie. Skarżąca zaznaczyła przy tym, że *obowiązek uiszczania składek przez pracodawcę w sytuacji „trójkąta umów” jest de facto uzależniony od woli podmiotu trzeciego, któremu zawarcie umów*

zlecenia z pracownikami swojego kontrahenta opłaca się (...) z uwagi na regulację art. 9 [u.s.u.s.].

Skarżąca zaznaczyła, że ustawa systemowa nie wymaga stosowania przedstawionej wykładni zaskarżonej regulacji. Według niej, treść art. 8 ust. 2a tej ustawy wskazuje jedynie na konieczność objęcia zleceniobiorcy takim zakresem ubezpieczeń, jaki przysługuje pracownikowi. Płatnikiem składek w takim przypadku powinien być jednak ten podmiot, który ma realną możliwość spełnienia powyższego obowiązku, tj. zleceniodawca. Znając wysokość wynagrodzenia swojego zleceniobiorcy, może on w myśl art. 17 i art. 18 ust. 1 u.s.u.s. ustalić jego przychód oraz należne składki, a następnie odprowadzić je jako płatnik.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2018 r. Skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez dokładne uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji. W wykonaniu tego wezwania, w piśmie procesowym z dnia 4 maja 2018 r., Skarżąca zasadniczo powtórzyła argumentację wskazaną w uzasadnieniu skargi. Podkreśliła, że (...) *już sama konieczność dokonywania wykładni przepisów w celu zastosowania przyjętego rozwiązania powoduje jego niekonstytucyjność* (pismo procesowe Skarżącej z dnia 3 maja 2018 r., s. 2). Skarżąca ponadto rozszerzyła zarzut wskazując, że zaskarżona regulacja nie spełnia testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Skarżąca podniosła, że zaskarżone unormowanie nie jest niezbędne do realizacji celu zakładanego przez ustawodawcę. Wskazała również na nadmierną dolegliwość obowiązków, które wynikają dla pracodawcy na mocy kwestionowanych przepisów.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotowa skarga, z uwagi na tożsamość przedmiotową i podmiotową, została dołączona do

połączonych wcześniej do wspólnego rozpoznania skarg Spółki, rozpatrywanych pod wspólną sygnaturą SK 1/19.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów skierowanych przez Skarżącą pod adresem kwestionowanej regulacji, poprzedzić należy rozważeniem kwestii formalnych, i to pomimo przeprowadzenia wstępnej kontroli skargi pod tym kątem, zwięźczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. Ts 59/16, o nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał, na każdym etapie postępowania, jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Przypomnieć należy, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: uoTK). Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargami Spółki nie zostało zakończone do dnia 3 stycznia 2017 r., tj. dnia wejścia w życie uoTK, to zarówno formalne, jak i merytoryczne rozpoznanie skargi określają przepisy tej właśnie ustawy.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uoTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4). W konsekwencji, z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić

konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w jego opinii, niezgodne. Skarżący *zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [go – przyp. wł.] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami (...). Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność* (zob. postanowienie TK z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2.2 oraz powołaną tam literaturę).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, w pierwszej kolejności zauważyć należy, że jakkolwiek jako podstawowy przedmiot kontroli został przywołany przez Skarżącą art. 4 pkt 2 lit. a) u.s.u.s., to jednak zarzuty skarg oraz ich uzasadnienie koncentrują się na treści art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. Godzi się zauważyć, że w przypadku uznania zasadności wniesionych skarg, dla usunięcia niekonstytucyjności zakwestionowanej przez Skarżącą normy prawnej, konieczna, ale i wystarczająca byłaby derogacja, na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcji uznania za pracownika osoby, która wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, co przecież wynika li tylko

z art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. Gdyby bowiem osoba taka nie była traktowana jako pracownik danego pracodawcy, w zakresie wykonywanej umowy cywilnoprawnej, nie byłby on wobec niej płatnikiem składek w rozumieniu art. 4 pkt 2 lit. a) u.s.u.s. Przepisem, który umożliwia odmienne traktowanie takiej osoby jest zatem art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. Inną sprawą natomiast jest to, w jaki sposób ustawodawca, po ewentualnej derogacji kwestionowanej normy, miałby wprowadzić objęcie takich pracowników ubezpieczeniem społecznym w krytycznym zakresie. Jedną z możliwych dróg byłaby modyfikacja art. 4 ust. 2 u.s.u.s. Nie jest to jednak przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, którego zadanie polega na eliminowaniu niekonstytucyjnych norm z systemu prawnego, nie zaś na takim kształtowaniu przepisów ustawy, aby po derogacji norm w dalszym ciągu realizowany był cel ich wprowadzenia.

W związku z powyższym, w zakresie niezgodności art. 4 pkt 2 lit. a) u.s.u.s. z przywołanymi przez Skarżącą wzorcami kontroli, nie sposób uznać, że złożone skargi otworzyły możliwości wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał. W takim wypadku, w tymże zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z drugiej strony, nie sposób również uznać aby Skarżąca w prawidłowy sposób wykonała zarządzenia wzywające ją do uzupełnienia braków formalnych, wystosowane wobec niej na wstępnym etapie kontroli jej skarg.

Po pierwsze zauważyć bowiem należy, że w wywodach Skarżącej, dotyczących ograniczenia jej prawa własności, w ogóle pominięto normę wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji i jej relację do art. 31 ust. 3 ustawy

zasadniczej, co ma podstawowe znaczenie przy ocenianiu dopuszczalności takich ograniczeń.

Po drugie, Skarżąca zdaje się nie dostrzegać, że kwestionowana przez nią regulacja dotyczy obowiązku daniowego, zajmującego szczególne miejsce w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście oceny dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Na daninowy charakter składki na ubezpieczenie rentowe (w części finansowanej przez płatnika) wskazał Trybunał Konstytucyjny w – wydanym w pełnym składzie Trybunału – wyroku z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie o sygn. K 7/12 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76). W wydanym także w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., w sprawie o sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji* (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie opowiadał się też za daninowym charakterem wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 58 oraz 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173; zob. także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W odniesieniu zaś do danin publicznych Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że regulacja prawna obowiązku daniowego ma wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej (zob. wyrok z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100; zob. także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). W związku z tym samo wprowadzenie obowiązku uiszczania daniny publicznej nie może być

rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173; zob. również powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Konkluzja ta dotyczy zarówno prawa własności (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 5 oraz powołane tam orzecznictwo; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173 i zawarte tam obszernie omówienie kwestii adekwatności art. 64 Konstytucji do kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego), jak również wolności działalności gospodarczej (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 301; 5 października 2010 r., sygn. Ts 41/07, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 193; 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 556; 13 stycznia 2014 r., sygn. Ts 171/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 194; 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 196; 13 maja 2015 r., sygn. Ts 14/15, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 334).

W świetle powyższego, jedynym, adekwatnym aspektem zarzutu Skarżącej, dotyczącym niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji, byłoby naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych. Niemniej i w tym zakresie złożone skargi nie mogą stanowić podstawy do uruchomienia kontroli konstytucyjności. Zarzut został bowiem sformułowany w taki sposób, że na pierwszy plan wysunięto kwestie naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad. Zgodnie zaś z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli przeprowadzanej w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten nie jest bowiem źródłem praw ani wolności (zob.

wydane w pełnym składzie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz postanowienia z dnia: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Zakres konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, zasadniczo wyczerpuje obszerny katalog ujęty w rozdziale II ustawy zasadniczej. Klauzule generalne – takie jak zasady wynikające z art. 2 Konstytucji – mogą być pomocne w interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale i wówczas, jako wzorce kontroli, muszą zostać powiązane z przepisami wyrażającymi konkretne wolności lub prawa. Powiązanie to nie może jednak sprowadzać się wyłącznie do wskazania takiego przepisu i wynikającego z niego prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Tym samym nie sposób uznać, że Skarżąca prawidłowo określiła i uzasadniła sposób naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności, w ramach przedstawionego zarzutu niezgodności zakwestionowanej regulacji u.s.u.s. z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Powyższe konkluzje samodzielnie przesądzają o niedopuszczalności wydania orzeczenia przez Trybunał w oparciu o skargi Spółki. Niemniej nie sposób nie zauważyć także uchybień metodologicznych w konstruowaniu zarzutów dotyczących naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych. Wnioski Skarżącej zasadzają się bowiem na założeniu, że to niedookreślona treść przepisu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. umożliwiła taki rozwój orzecznictwa, w którym to, w ramach tzw. trójkąta umów, za płatnika składek uznano pracodawcę. Czyniąc taki zarzut Skarżąca nie zadała sobie jednak trudu zbadania i przeanalizowania podstaw, które dały asumpt do przyjęcia takiego poglądu.

Z punktu widzenia językowych dyrektyw wykładni, kwestionowany przepis uważany jest za rozszerzenie definicji pracownika (zob. K. Dziwota, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń-Warszawa 2007, s. 63; B. Gudowska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 200; M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 29; A. Laskowska-Hulisz, M. Łabanowski, L. Ramlo, komentarz do art. 8, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, LEX 2015, teza 2). Ma on bowiem 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, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

Potraktowanie omawianego unormowania jako elementu definicji wiąże się koniecznością jego uwzględnienia w obrębie aktu prawnego, w którym zostało ono wprowadzone (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 330), a więc także w tych przepisach, które dotyczą funkcjonowania stosunku ubezpieczeń społecznych, a określają między innymi podstawę wymiaru i wysokość składek na te ubezpieczenia oraz obowiązki płatnika w zakresie obliczania i opłacania tychże składek i przekazywania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych imiennych raportów. Jednym z takich przepisów jest także art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. wskazujący, że płatnikiem składek w stosunku do pracowników jest pracodawca, zaś w stosunku do osób pozostających w stosunku prawnym prawnym

uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi – jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z tą osobą w takim stosunku. To właśnie z uwagi na treść tego ostatniego przepisu, w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym uchwałą z dnia 2 września 2009 r., sygn. II UZP 6/09 (*op. cit.*), jednolicie przyjmuje się, że w przypadku, gdy osoba, pozostająca w stosunku pracy, jednocześnie w ramach umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy, to wówczas ten pracodawca jest płatnikiem składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe tego pracownika z tytułu tej umowy (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 11 maja 2012 r., sygn. I UK 5/12, OSNP 2013 nr 9-10, poz. 117; 14 stycznia 2010 r., sygn. I UK 252/09, LEX nr 577824; 22 lutego 2010 r., sygn. I UK 259/09, LEX nr 585727; 18 października 2011 r., sygn. III UK 22/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 266; 3 kwietnia 2014 r., sygn. II UK 399/13, *op. cit.*; 7 lutego 2017 r., sygn. II UK 693/15, LEX nr 2238708). Pogląd ten zyskał również aprobatę w orzecznictwie sądów apelacyjnych (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia: 29 października 2015 r., sygn. III AUa 132/15, LEX nr 1927574; 27 października 2015 r., sygn. III AUa 252/15, LEX nr 1927597; 20 października 2015 r., sygn. III AUa 224/15, LEX nr 1927589; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. III AUa 754/15, LEX nr 1793814; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 marca 2018 r., sygn. I ACa 817/17, LEX nr 2488166; wyroki Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 27 marca 2018 r., sygn. III AUa 47/18, LEX nr 2481768 i z dnia 28 marca 2018 r., sygn. III AUa 851/17, LEX nr 2481749; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. III AUa 766/14, LEX nr 2538331).

W świetle powyższego, ustalenie płatnika składek, w sytuacji tzw. trójkąta umów, nie jest wynikiem usunięcia niedoprecyzowania zawartego w kwestionowanym przepisie, w wyniku normotwórczej działalności sądów, ale

kwestią, którą przesądził sam ustawodawca, nie czyniąc tego jednak bezpośrednio w kwestionowanym przepisie. Innymi słowy, na gruncie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nie można mówić o niedookreśloności, a o odtworzeniu treści normy w oparciu o powszechnie akceptowane reguły wykładni, co tylko znalazło potwierdzenie w jednolitym orzecznictwie sądowym. Nie sposób bowiem zarzucać przepisowi art. 8 ust. 2a u.s.u.s. braku uregulowania kwestii, która została wprost przesądzona w innym miejscu ustawy systemowej. Konsekwencja z jaką sądownictwo wykląda przedmiotową normę, jest w tym wypadku argumentem świadczącym o jednoznaczności regulacji, a nie jej wadliwości konstrukcyjnej.

W doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych nie brak głosów krytycznych, wskazujących na mankamenty w procesie interpretacji, który doprowadził do powyższej konkluzji (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 8/2011, s. 26; M. Rylski, *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*, *Uwagi polemiczne – cz. 2*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 4/2018, s. 13-15). Wskazuje się m.in., podobnie jak to czyni Skarżąca, że ustawodawca, poprzez konstrukcję art. 8 ust. 2a u.s.u.s., przesądził jedynie, że chce objąć tytułem do ubezpieczenia pracowniczego osoby niebędące pracownikami. Nie zauważa się jednak, że skutek taki ustawodawca mógł osiągnąć za pomocą innych, stosowanych zresztą w samej ustawie systemowej, metod legislacyjnych, a mimo to zdecydował się na rozszerzenie definicji pracownika, nie zaś samego obowiązku ubezpieczeniowego. To właśnie z uwagi na słabość argumentów dogmatycznych krytyka powyższego uregulowania koncentruje się na wypunktowaniu niedających się zaakceptować – w odczuciu krytyków – konsekwencjach praktycznych (zob. P. Prusinowski, *op. cit.*, s. 294; S. Koczur, *Beneficjent pracy jako kryterium objęcia systemem ubezpieczeń społecznych*,

Monitor Prawa Pracy nr 7/2013, s. 354-355; M. Rylski, *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. *Uwagi polemiczne – cz. 1*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 3/2018, s. 22-26). Zupełnie traci się przy tym z pola widzenia fakt, że argumenty te – w świetle reguł wykładni – nie mogą przełamać jednoznacznego znaczenia definicji legalnej (M. Zieliński, *op. cit.*, s. 330). Nie jest zresztą tak, że proponowany, alternatywny rezultat wykładni pozbawiony jest mankamentów w obszarze możliwości jego stosowania (M. Rylski, *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. *Uwagi polemiczne – cz. 2*, *op. cit.*, s. 17).

To właśnie powyższe zagadnienie interpretacyjne Skarżąca pragnie podnieść do rangi problemu konstytucyjnego, nadając części z pojawiających się w piśmiennictwie argumentów formę zarzutów, co w istocie sprowadza się do kwestionowania trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Z punktu widzenia Skarżącej korzystniejszy byłby inny rezultat wykładni, co jednak stanowi wyraz kontestowania celowości rozwiązania ustawowego i nie może być podstawą do formułowania zarzutów skargi konstytucyjnej, w oparciu o przytoczone przez Skarżącą wzorce kontroli. To, że ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody, mógłby zastosować rozwiązania generujące mniejsze problemy praktyczne i bardziej przyjazne dla obywateli, nie przesądza o niekonstytucyjności wybranego przezeń rozwiązania normatywnego.

Warunków formalnych skargi nie spełnia także uzasadnienie zarzutu dotyczącego niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących zadośćuczynienia wymogom wnikającym z konstytucyjnej zasady równości musi być ustalenie cechy istotnej, do której odnoszona ma być ocena ewentualnego różnicowania poczynionego przez ustawodawcę. Dobór kryterium może być niekiedy nakazany lub sugerowany przez przepisy ustawy

zasadniczej (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, art. 30 – 86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 127). Przy przyjęciu odpowiednio szerokiego kryterium można bowiem dojść do wniosku, że wszystkie podmioty są do siebie podobne. Odnosząc się do tej kwestii Skarżąca wskazała, że w przedmiotowej sprawie taką wspólną cechą istotną jest *bycie właścicielem środków pieniężnych* i to na tym polu dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych – pracodawców i zleceniodawców. Takie ujęcie nie wydaje się jednak przekonywujące, a proponowane kryterium podobieństwa jawi się jako za szerokie. Zauważyć bowiem należy, że własność środków pieniężnych jest przymiotem większości podmiotów fizycznych i prawnych we współczesnych społeczeństwach, pomimo zróżnicowania ich sytuacji prawnej na wielu innych płaszczyznach. Tak też jest w przedmiotowym przypadku, gdzie nie podobna uznać, że pracodawca i zleceniodawca znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej względem podmiotów, z którymi łączy ich stosunek umowy. To właśnie ze względu na charakter pracodawców, wynikający ze szczególnego stosunku prawnego jaki łączy ich z pracownikami, ustawodawca zdecydował się na odmienne potraktowanie ich sytuacji. W tym kontekście należy odczytywać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony na kanwie tożsamej sprawy, że *istotą kwestionowanej regulacji jest zagwarantowanie pracownikom ich praw i uniemożliwienie pracodawcom obchodzenia przepisów przez „przekazywanie” pracowników innej firmie, która zawierałaby z nimi umowę zlecenia (objętą zwolnieniem ze składki) albo umowę o dzieło (nieobjętą obowiązkiem ubezpieczenia), w ramach których pracownik wykonywałby na rzecz pracodawcy takie same obowiązki, jakie były przedmiotem umowy o pracę. Aby ocenić zatem, czy pracodawca oraz zleceniodawca na gruncie zakwestionowanego unormowania należą do tej samej kategorii podmiotów, konieczne jest uwzględnienie nie tyle tego, czy*

w sposób podobny korzystają oni, jak twierdzi skarżąca, z pracy pracownika-zleceniobiorcy, ale konieczne jest wzięcie pod uwagę ich sytuacji prawnej w kontekście sytuacji prawnej pracownika w ramach stosunku prawnego łączącego pracodawcę oraz pracownika, a także zleceniodawcę oraz zleceniobiorcę. Mając to na uwadze, należy podkreślić, że na gruncie analizowanej regulacji pracodawca oraz zleceniodawca nie mogą być uznani za podmioty podobne (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2017 r., sygn. Ts 181/15, OTK ZU B/2018, poz. 7).

Z przedstawionych wyżej względów nie sposób uznać, że skargi konstytucyjne wystosowane przez Spółkę spełniają wymagania formalne przewidziane dla tego środka prawnego, w zakresie prawidłowego wskazania wolności lub praw Skarżącej, które zostały naruszone przez kwestionowane przepisy, sposobu tego naruszenia, a także uzasadnienia zarzutów niezgodności z powołaniem argumentów lub dowodów na ich poparcie.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego