



Warszawa, dnia 30 maja 2017 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 ustawy 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. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³ („**Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**”), wnoszę o stwierdzenie, że przepis **art. 83 ust. 1 pkt 3)** ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴ („**ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych**” lub „**ustawa systemowa**”) w związku z **art. 86 ust. 2 pkt 2)** też

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

² Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2072.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.

ustawy, nadający Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej także „ZUS” lub „Zakład”) prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzanie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵ („Kodeks cywilny”) przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek jest:

- 1) niezgodny z art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji – zakwestionowany przepis uprawnia ZUS do samodzielnego kontrolowania ważności i stwierdzania nieważności stosunku cywilnoprawnego na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, tj. do wkraczania w sferę wolności gospodarczej jednostki, pomimo braku precyzyjnego uregulowania zakresu kompetencji ZUS odnośnie stosowania przepisów prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym przepisów dotyczących stwierdzania nieważności czynności prawnych ze względu na obejście prawa lub pozorność – stanowi to naruszenie zasady legalizmu poprzez niezgodne z zasadą poprawnej legislacji (która wymaga od ustawodawcy jednoznacznego określenia podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej) nadanie kompetencji ZUS do badania i ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych;
- 2) niezgodny z art. 217 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zakwestionowany przepis umożliwia ingerencję w treść stosunków cywilnoprawnych przez ZUS na potrzeby ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, co bezpośrednio prowadzi do zdeterminowania poziomu obciążenia płatników należnościami składkowymi, mającymi charakter danin publicznoprawnych, pomimo braku precyzyjnego uregulowania zakresu kompetencji ZUS odnośnie do stosowania przepisów prawa cywilnego w sprawie ubezpieczeń społecznych, w tym przepisów dotyczących nieważności czynności prawnych ze względu na obejście prawa lub pozorność – stanowi to naruszenie zasad tworzenia norm odnoszących się do danin publicznych oraz zasady ochrony własności prywatnej poprzez nieprecyzyjne sformułowanie przepisu upoważniającego ZUS do wydawania decyzji indywidualnych w zakresie ustalania wymiaru składek i ich poboru, w ramach których organ ten nakłada na płatników obowiązki składkowe, po uprzednim stwierdzeniu nieważności stosunku cywilnoprawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.



- II. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 4) ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Wnioskodawca wskazuje, że kwestionuje **art. 83 ust. 1 pkt 3)** ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶ **w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2)** tejże ustawy. Wskazany akt normatywny został uchwalony przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- III. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1) ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Wnioskodawca wskazuje, że kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania Konfederacji Lewiatan na 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 pracodawców⁷.
- IV. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2) ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem 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 2/05/2017 z dnia 23 maja 2017 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 2/05/2017 z dnia 23 maja 2017 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.

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 235 ze zm.



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 pracy⁸ („**Kodeks pracy**”), tj. są to jednostki organizacyjne zatrudniające pracowników.
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 pracodawców, 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:

⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.



- 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 swobodą kształtowania umów cywilnoprawnych pomiędzy pracodawcą a osobami wykonującymi pracę na jego rzecz. Przepisy te bezpośrednio dotyczą zakresu obowiązków pracodawców, członków Konfederacji Lewiatan względem podmiotów pozostających w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie ich ubezpieczeniami społecznymi oraz względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia. Jednymi z podstawowych obowiązków pracodawców są obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, które wpływają na rozliczenia finansowe pomiędzy pracodawcą a osobą wykonującą pracę na jego rzecz (wpływają bezpośrednio na kwotę wypłacanego wynagrodzenia netto, a w niektórych sytuacjach mogą mieć wpływ na kwoty pobieranych składek w innych okresach). Kwestionowany przepis upoważnia ZUS do ingerencji w postanowienia umów cywilnoprawnych, których treść została uprzednio uzgodniona przez pracodawcę i podmiot świadczący pracę na podstawie tychże umów. Skorzystanie przez Zakład z nadanych mu kompetencji prowadzi do implikacji nie tylko na gruncie ubezpieczeń społecznych, w zakresie wysokości podstawy wymiaru składek, co ma wpływ na obowiązki płatnika, ale potencjalnie także na gruncie prawa cywilnego w zakresie wzajemnego rozliczenia z tytułu umów uznanych przez ZUS za nieważne. 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 2/05/2017 w tej sprawie wydanego w dniu 23 maja 2017 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.).

Treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią

9. Wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją **art. 83 ust. 1 pkt 3)** ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych **w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2)** tej ustawy. Pierwszy z rzeczonych przepisów brzmi: „Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek”. Drugi z kolei określa ramy kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników, stanowiąc, że może ona obejmować w szczególności prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład.
10. W judykaturze istnieje utrwalony pogląd, zgodnie z którym upoważnienie ZUS do badania treści umów cywilnoprawnych w aspekcie ich zgodności z normami prawa cywilnego wynika z art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 maja 2010 r.⁹:

„w świetle art. 86 ust. 2 pkt 1 i art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do zbadania ważności umów kreujących stosunki prawne stanowiące tytuł do objęcia ubezpieczeniami społecznymi i wydania stosownych decyzji w przedmiocie podlegania bądź niepodlegania danej osoby owym ubezpieczeniom”.

Sąd Najwyższy przyjął zatem jednoznacznie, że z przepisów ustawy systemowej wynika upoważnienie organów do oceny i zakwestionowania ustalonej przez strony treści stosunku prawnego, w szczególności zaś ZUS ma podstawy do badania ważności tego stosunku, stanowiącego tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, w celu stwierdzenia objęcia ubezpieczeniem społecznym¹⁰. Stanowisko to jest również podzielane przez sądy powszechne.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2010 r., I UK 43/10, Legalis nr 317001.

¹⁰ Tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 listopada 2015 r., III AUa 892/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2015 r., III AUa 160/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2016 r., III AUa 1014/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 4 listopada 2015 r., III AUa 878/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2013 r., III AUa 1945/12, Legalis nr 738755; wszystkie wyroki dostępne na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych.



11. W świetle powyższego należy skonstatować, że Zakład został uprawniony do wydawania decyzji w oparciu o analizę postanowień umów cywilnoprawnych przeprowadzoną pod kątem ewentualnego obejścia prawa lub pozorności i stwierdzania nieważności tychże umów, w wyniku uznania, iż zachodzą okoliczności określone odpowiednio w art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego. Innymi słowy, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nadano kompetencję do badania ważności umów cywilnoprawnych (poszczególnych postanowień umów) stanowiących tytuł ubezpieczenia i – w ramach obowiązującej go procedury oraz w ramach sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakwestionowania tych postanowień umowy, które w ocenie ZUS pozostają w kolizji z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa. Zdaniem Wnioskodawcy, taka wykładnia art. 83 ust. 1 pkt 3) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przyjęta przez Sąd Najwyższy i jednolicie akceptowana przez sądy powszechne mieści się w zakresie treści zaskarżonego przepisu. Treść ta jest jednak niezgodna z Konstytucją.

12. Jak wskazano powyżej, Wnioskodawca nie kwestionuje przywołanego orzecznictwa Sądu Najwyższego i uważa, że w jego świetle przepis art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwia ZUS wywodzenie kompetencji do kontrolowania ważności, a w konsekwencji do stwierdzania nieważności umów cywilnoprawnych w przypadku ustalenia, że zachodzą okoliczności wskazane w art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 5 listopada 2009 r.¹¹:

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

Z taką też sytuacją mamy do czynienia w sprawie będącej przedmiotem wniosku.

13. Należy przy tym nadmienić, że przepisy art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy systemowej współtworzą normę prawną, z której wynika uprawnienie ZUS do kontroli ważności umów cywilnoprawnych w ramach kontrolowania prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, a w dalszej kolejności do stwierdzania nieważności tych umów cywilnoprawnych na potrzeby ustalania wymiaru składek. Pierwszoplanowe skutki z perspektywy pracodawców ma uprawnienie do ustalenia wymiaru

¹¹ Sygn. akt Ts 245/08, OTK ZU nr 6B/2009, poz. 464.



składki z pominięciem umowy cywilnoprawnej uznanej przez Zakład za nieważną, stąd też konstytucyjność tego przepisu jest zasadniczym przedmiotem niniejszego wniosku. Niemniej, do takiego rozstrzygnięcia Zakładu prowadzi zazwyczaj wcześniejsze objęcie zakresem kontroli weryfikacji ważności umów cywilnoprawnych, stąd też nie sposób konstytucyjności art. 83 ust. 1 pkt 3) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oceniać w oderwaniu od art. 86 ust. 2 pkt 2) tej ustawy. Z perspektywy niniejszego wniosku przepis art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych również buduje więc normę prawną, której głównym sensem jest ustalenie wymiaru składki z pominięciem umowy cywilnoprawnej uznanej przez Zakład za nieważną przy wykorzystaniu tak ukształtowanego zakresu kontroli. Dlatego też dalsze wywody na temat konstytucyjności tej normy odnoszą się do art. 83 ust. 1 pkt 3) odczytywanego i stosowanego w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy systemowej.

Treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią

13. Pierwszy z powołanych w niniejszym wniosku wzorzec kontroli – zasada legalizmu w powiązaniu z zasadą prawidłowej legislacji, jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Oznacza to, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych.
14. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków¹². Wykonywanie władzy publicznej łączy się przede wszystkim z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki w ramach obszaru, w którym może dojść do naruszenia jej praw i wolności. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, zasada legalizmu oznacza m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać¹³. Mówiąc szerzej, zdaniem Trybunału, z konstytucyjnej zasady legalności jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej

¹² M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, Legalis 2016, komentarz do art. 7.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, LEX nr 197893.

nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził¹⁴.

15. Z zasady przewidzianej w art. 2 Konstytucji („*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”) wynika zasada jednoznaczności (określoności) prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej (przyzwoitej) legislacji. Odnośnie do nakazu respektowania przez ustawodawcę tejże zasady TK skonstatował, że obejmuje ona w szczególności wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności¹⁵. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy więc także niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich uprawnień i obowiązków. Wadliwe sformułowanie przepisu może skutkować stworzeniem nazbyt szerokich ram dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, jakie uregulował on w sposób niejasny. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki¹⁶.
16. W wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim termin ten oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów¹⁷. Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „*określoność prawa*” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności¹⁸. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się trzy podstawowe kryteria, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność¹⁹.

¹⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, Legalis nr 38542.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK Seria A 2002 nr 3, poz. 33.

¹⁷ T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, MP 2009 nr 72, poz. 917, str. 3485.

¹⁹ Ibidem.

17. Rzeczony nakaz określoności przepisów prawa, rozumiany jako wymóg formułowania tychże przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Zasady przyzwoitej legislacji mają przy tym szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela oraz w ramach niektórych gałęzi prawa. Dziedziną, w której nakaz określoności nabiera szczególnego znaczenia, jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego²⁰, do której należy prawo ubezpieczeń społecznych.
18. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ dochodami publicznymi są, między innymi, „składki”. Pod pojęciem tym, w obecnym stanie prawnym, rozumie się także składki na ubezpieczenia społeczne²². Prowadzi to zatem do konkluzji, że w przypadku prawa daninowego wymagania dostatecznej określoności regulacji prawnych wynikające z zasady poprawnej legislacji ulegają istotnemu wzmocnieniu. Innymi słowy, owa określoność nabiera kluczowego znaczenia w sferze stosunków daninowych, w których obywatel ze szczególną wyrazistością narażony jest na zetknięcie się z władczym działaniem organów władzy publicznej²³.
19. Należy jednocześnie podkreślić, że art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji odnoszony jest jako wzorzec konstytucyjny nie do działania podmiotów stosujących kwestionowane przepisy ustawowe, a do oceny działania ustawodawcy, który stworzył przepisy nieprecyzyjne, umożliwiające organom ubezpieczeń społecznych – w ramach pozostawionej im swobody – wywodzenie z ich treści swoich dorozumianych kompetencji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie prezentował już stanowisko, zgodnie z którym stanowiąc przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem ustawy zasadniczej²⁴.
20. W dziedzinie prawa daninowego zasada prawidłowej legislacji pozostaje w ścisłym związku z zasadą ustawowej określoności regulacji przewidzianą w art. 217 Konstytucji. Przepis ten

²⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99, OTK 2001, Nr 2, poz. 30; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99, OTK 2001 nr 2, poz. 30.

²¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

²² W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych, Legalis 2017, komentarz do art. 5, nb 9.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, LEX nr 112993.

²⁴ Zob. np. wydane w pełnym składzie wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3A/2002, poz. 33.



ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla normowania: „nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych”. W wymienionych materiach konieczne jest zatem uregulowanie w samej ustawie wszystkich podstawowych elementów – co istotne, tak, aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności²⁵. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny, art. 217 Konstytucji stanowi fundament finansowego ustroju państwa przede wszystkim w tym jego wymiarze, który wiąże się z respektowaniem konstytucyjnych uprawnień jednostki:

„prawidłowe sprecyzowanie przez ustawodawcę wszystkich powinności podatnika, wraz z dookreśleniem konsekwencji podejmowanych przez niego działań relewantnych z punktu widzenia ustanowionych obowiązków publicznoprawnych, stanowić ma nie tylko konieczny przejaw respektowania wymogów zasady zaufania do państwa i prawa, ale również wyraz przestrzegania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej działają wyłącznie w granicach i na podstawie prawa”²⁶.

Na podstawie powyższego należy wskazać, iż w świetle art. 217 w zw. z art. 7 i art. 2, dla prawa daninowego, oprócz wymogu umiejscowienia regulacji w akcie prawnym rangi ustawowej, szczególnie istotna jest jakość tychże przepisów.

21. Kolejnym wzorcem kontroli, z którego Trybunał wywodzi konieczność precyzyjnego i jednoznacznego²⁷ formułowania wszelkich ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, w świetle którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Trybunał wskazywał przy tym, iż weryfikacja spełnienia przez ustawodawcę wymogu wskazanego w rzeczonym przepisie Konstytucji nie powinna ograniczać się wyłącznie do testu formalnego (wdrożenia ograniczenia prawa lub wolności w akcie umiejscowionym w systemie prawa wśród aktów rangi ustawowej), ale też do oceny, czy w danym wypadku uchwalenie przez prawodawcę ograniczenia praw podmiotowych było zgodne z wymogami poprawnej legislacji²⁸.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, LEX nr 112993.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06, OTK ZU 7A/2007/75.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt SK 71/13, OTK-A 2016/81.

22. Adekwatny wzorzec dla oceny przepisów z dziedziny prawa daninowego może stanowić także art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji stanowiący – odpowiednio – iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Oczywistym jest, że realizacja obowiązków w zakresie uiszczania danin publicznych łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego można traktować jako funkcjonujące równolegle i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów. W związku z tym, zakres i treść rzeczono obowiązków mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. Dotyczy to nie tylko zachowania właściwej formy nakładania obowiązków publicznoprawnych, ale także zachowania precyzji norm (przepisów) daninowych. Zarzut naruszenia przez ustawodawstwo daninowe art. 64 Konstytucji może zatem dotyczyć nie samej okoliczności nałożenia daniny, ale formy i sposobu nakładania powinności publicznoprawnych²⁹.
23. Przepisy art. 64 Konstytucji stanowią rozwinięcie ogólnej zasady ochrony szeroko rozumianej własności wyrażonej w art. 21 ustawy zasadniczej. Regulacja ta zobowiązuje państwo do niepodejmowania działań, które prowadziłyby do naruszenia prawa własności. Należałoby więc zauważyć, że nadmierny brak precyzji co do sposobu sformułowania przepisu dotyczącego kwestii prawa własności mógłby stanowić niedopuszczalną (nieproporcjonalną) ingerencję w prawo własności.

Problem konstytucyjny – zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji

24. Przepis art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis uprawnia ZUS do samodzielnego badania zgodności i stwierdzania nieważności stosunku cywilnoprawnego na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, tj. art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 tej ustawy.
25. Wskazana regulacja umożliwi wkraczanie przez ZUS w sferę wolności gospodarczej jednostki, pomimo braku precyzyjnego uregulowania kompetencji ZUS odnośnie do stosowania przepisów prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym przepisów dotyczących

²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016/100.



stwierdzenia nieważności czynności prawnych ze względu na obejście prawa lub pozorność. Stanowi to naruszenie zasady legalizmu poprzez niezgodne z zasadą poprawnej legislacji (która wymaga od ustawodawcy jednoznacznego określenia podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej), nadanie kompetencji ZUS do badania i ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych.

26. Należy zauważyć, iż ustawa systemowa nie zawiera przepisu, który umożliwiałby stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie obejścia prawa lub pozorności. W szczególności regulacja prawa ubezpieczeń społecznych nie zawiera odpowiednika art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³⁰, zezwalającego na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do stosunku pracy w sprawach nieuregulowanych przepisami prawa pracy wówczas, gdy nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 kwietnia 2010 r., oznacza to, że przepisy prawa cywilnego mogą być wprost stosowane w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyłącznie w wypadku wyraźnego odesłania do nich przez normę prawa ubezpieczeń społecznych (np. art. 84 ust. 1 i 8c, art. 85 ust. 1 u.s.u.s.):

„przepisy lub instytucje prawa cywilnego mogą być stosowane na gruncie ubezpieczeń społecznych tylko na podstawie wyraźnego przepisu prawa ubezpieczeń społecznych. Autonomiczność i odrębność przepisów prawa ubezpieczeń społecznych wobec przepisów prawa cywilnego sprawia, iż na gruncie stosunków ubezpieczenia społecznego dopuszcza się tylko na zasadzie wyjątku stosowanie wskazanych expressis verbis regulacji cywilistycznych”³¹.

Dalej Sąd Najwyższy skonstatował jednak, że możliwość stwierdzenia sprzeczności z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zamiaru obejścia prawa jest odnoszona do umowy stanowiącej tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, w szczególności dotyczy to umowy o pracę (także umowy cywilnoprawnej). Ocenie pod kątem zgodności z normami prawa cywilnego nie podlega stosunek ubezpieczenia społecznego, lecz wpływający na niego pośrednio stosunek o charakterze cywilnoprawnym lub taki, do którego przepisy prawa cywilnego znajdują zastosowanie z mocy odesłania ustawowego.

³⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1666.

³¹ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010/21-22/267.

27. Co prawda w rozstrzygnięciach ZUS przepisy prawa cywilnego rzeczywiście nie są stosowane bezpośrednio do stosunków ubezpieczenia społecznego, a do umowy stanowiącej tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, który następnie kształtuje stosunek ubezpieczenia społecznego, określa wysokość składki, a w konsekwencji – może prowadzić do uzyskania odpowiednich świadczeń. Jednak mimo tego, że w takiej sytuacji przepisy art. 58 i art. 83 Kodeksu cywilnego znajdują bezpośrednie zastosowanie do stosunków cywilnoprawnych a nie ubezpieczeń społecznych, to wciąż ma to miejsce w ramach sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych – nie będącej wówczas sprawą cywilną. Podmiotem stwierdzającym nieważność umowy jest natomiast organ administracji publicznej, który nie jest powołany do rozstrzygania spraw cywilnych i którego zakres działalności powinna jednoznacznie określać ustawa systemowa. Akt ten reguluje zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 2 ust. 1 pkt 1), zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru (art. 2 ust. 1 pkt 2), organizację, zasady działania i finansowania ZUS (art. 2 ust. 1 pkt 6) oraz zasady kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 2 ust. 1 pkt 8). Z kolei katalog spraw, w których ZUS wydaje decyzje indywidualne nie ma charakteru zamkniętego, jednak nie ulega jednak wątpliwości, że ogranicza się on wyłącznie do tych spraw, w odniesieniu do których materialnoprawna podstawa rozstrzygania znajduje się w ustawach wchodzących w skład systemu ubezpieczeń społecznych³².
28. Zabiegi interpretacyjne dotyczące przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2), oparte na ich niejednoznacznym brzmieniu, doprowadziły więc do ugruntowanego w orzecznictwie przeświadczenia, iż Zakład może wykonywać zadania wykraczające poza sprawę ubezpieczeń społecznych przy jednoczesnym ujęciu ich w ramach „ustalania wymiaru składek”. Wadliwa konstrukcja przepisu skutkuje zatem nieprecyzyjnością wywodzonej z niego treści normatywnej. Narusza to wskazane w niniejszym wniosku wzorce kontroli dotyczące zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej stanowiące i stosujące prawo zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Kwestionowana regulacja pozostawia organom ubezpieczeń społecznych nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce swoich kompetencji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, każdy rodzaj aktywności organów władzy publicznej wymaga legitymacji, która w szczególności powinna obejmować ustalenie kompetencji. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać i powinny one zostać określona jasno i precyzyjnie w przepisach prawa³³.

³² B. Gudowska (red.), J. Strusińska-Żukowska, *System ubezpieczeń społecznych*, Legalis 2014, komentarz do art. 83.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., K 10/08, OTK-A 2010/8/81.

29. W tym miejscu należy odnieść się do interpretacji przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w kontekście zarzucanej niekonstytucyjności. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym przez Trybunał Konstytucyjny, nie jest dopuszczalne aprobowanie jako wyniku wykładni mającej uzasadniać niekonstytucyjność interpretowanego przepisu (normy), rozumowania np. traktującego rozszerzająco wyjątki, wnioskowania *a contrario* na podstawie normy tworzącej egzemplifikację (wtedy bowiem dopuszczalne jest tylko wnioskowanie *a simili*), czy ograniczenie interpretacji do brzmienia przepisu lub jego fragmentu – po to, aby zakwestionować kontekst systemowy przepisu³⁴. Taka sytuacja w sprawie objętej niniejszym wnioskiem jednak nie zachodzi.
30. W ocenie Wnioskodawcy, ze względu na sposób zredagowania przepisu art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, organy w istocie zostały wyposażone w możliwość swobodnego wywodzenia swoich kompetencji przy wydawaniu decyzji indywidualnych, będących rezultatem przeprowadzonej kontroli płatników. Jednolita wykładnia rzeczzonego przepisu, prezentowana przez sądy powszechne, wynika z niedostatecznej określoności przedmiotowej regulacji, która umożliwia nadawanie sobie kompetencji przez same organy ubezpieczeń społecznych.
31. Na uzasadniony – zdaniem Wnioskodawcy – zarzut niekonstytucyjności nie ma również wpływu fakt, że decyzje indywidualne ZUS podlegają następczej kontroli sądu powszechnego. Stosownie do art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stanowi przy tym kontynuacji postępowania administracyjnego, bowiem tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji przeprowadzana jest pod kątem stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
32. W postępowaniu wywołanym odwołaniem sąd rozstrzyga o prawidłowości zaskarżonej decyzji, nie działając przy tym w zastępstwie organu. Oznacza to przede wszystkim, że sąd nie ustala we własnym zakresie prawa do świadczeń i choć samodzielnie rozstrzyga wszelkie kwestie związane z prawem lub wysokością świadczenia objętego decyzją, to jego rozstrzygnięcie odnosi się wyłącznie do zaskarżonej decyzji³⁵. Jak wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r.:

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08, OTK-A 2009/5/67.

³⁵ B. Gudowska (red.), J. Strusińska-Żukowska, *System...*, Legalis 2014, komentarz do art. 83.



„z treści art. 83 u.s.u.s. można wnioskować, że sąd powszechny jest sądem prawa, a nie procedury administracyjnej, jak to się dzieje w przypadku sądów administracyjnych. Od chwili wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu rentowego (w okolicznościach sprawy opartej na art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 u.s.u.s.) sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (art. 83 ust. 2 u.s.u.s. w związku z art. 1 k.p.c.). Innymi słowy ewentualne wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania”³⁶.

33. Należy również zauważyć, iż kontrola sądowa decyzji ma miejsce tylko wtedy, gdy złożone zostanie stosowne odwołanie, tj. nie każda decyzja ZUS musi podlegać weryfikacji sądu powszechnego. Konsekwentnie, nie każda sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych przekształca się w sprawę cywilną i w praktyce bardzo często występują sytuacje, w których w obrocie prawnym ostateczna i prawomocna decyzja administracyjna, która nie była przedmiotem kontroli sądowej. Ewentualna sprzeczność przepisów art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Konstytucją w zakresie, w którym organ ubezpieczeń społecznych może samodzielnie ingerować w swobodę kształtowania umownego stosunku prawnego, powinna być rozpatrywana ściśle pod kątem uprawnień przyznanych ZUS. Kontrola sądowa decyzji Zakładu zawsze pozostaje bowiem potencjalna (istnieje wyłącznie w przypadku wniesienia odwołania).
34. Niezależnie od powyższego, zakres rozpoznania sprawy przez sąd w przypadku złożenia odwołania nie jest tożsamy z zakresem rozstrzygnięcia sądu wydawanego po rozpoznaniu powództwa z art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³⁷ („**Kodeks postępowania cywilnego**”), w związku z czym także w przypadku postępowania odwoławczego z zakresu ubezpieczeń społecznych nie istnieje wyraźna podstawa prawna badania postanowień umów cywilnoprawnych pod kątem ich ewentualnej pozorności bądź obejścia prawa. Odwołania od decyzji ZUS są rozpoznawane przez sądy powszechne w ramach postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W toku ww. postępowania możliwe jest rozstrzygnięcie roszczeń o takim właśnie charakterze, a więc niedopuszczalne jest łączenie

³⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt III AUa 625/15, LEX nr 2062068.

³⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.



rozpoznawania roszczeń z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz roszczeń należących do innego postępowania³⁸. Stwierdzenie przez sąd pracy, że roszczenia nie podlegają rozpoznaniu w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, nie uzasadnia co prawda oddalenia powództwa, lecz nakazuje przekazanie sprawy do rozpoznania w postępowaniu procesowym „zwykłym”³⁹. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca określił wyraźnie, jakie sprawy mogą być przedmiotem ww. postępowania odrębnego, nie przewidując w ramach tej grupy możliwości rozpoznania powództwa o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego. Niekonstytucyjności art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, upoważniającego ZUS do stwierdzania nieważności stosunków cywilnoprawnych, nie niweluje więc fakt, iż rozstrzygnięcia ZUS podlegają (mogą podlegać) kontroli instancyjnej w toku postępowania przed sądem cywilnym.

35. Niezależnie od powyższego należy także wskazać, iż sprawy z zakresu ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego podlegają rozpoznaniu z uwzględnieniem wynikającego z art. 16 Kodeksu postępowania cywilnego domniemania właściwości sądu rejonowego natomiast sprawy wszczęte odwołaniem od decyzji Zakładu na zasadzie wyjątku od powyższego domniemania rozpoznawane są przez sąd okręgowy. Konsekwencją nieprecyzyjnego sformułowania przepisów, których niekonstytucyjność jest przedmiotem niniejszego wniosku jest zatem sytuacja, w której sąd okręgowy w sposób zupełnie niezależny od zasad ustalania właściwości rzeczowej przewidzianych w przepisach o postępowaniu cywilnym, w toku postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych niejednokrotnie staje się także sądem pierwszej instancji w sprawie z zakresu badania istnienia lub nieistnienia stosunku umownego.
36. W ocenie Wnioskodawcy istotne pozostaje także to, że część decyzji ZUS (część – bowiem nie jest to regułą, co dodatkowo świadczy o braku precyzji przedmiotowej regulacji) ustalających podstawę wymiaru składek, po uprzednim stwierdzeniu nieważności umowy stanowiącej tytuł ubezpieczenia społecznego, już w samej sentencji zawiera stwierdzenie, iż nieważność pierwotnej podstawy objęcia ubezpieczeniami społecznymi wynikała z art. 58 Kodeksu cywilnego⁴⁰. Jak słusznie

³⁸ A. Zieliński, Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz, Legalis 2017, komentarz do art. 459, nb 2.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., sygn. akt I PK 21/02, OSNAPIUS 2004 nr 13, poz. 226, str. 599.

⁴⁰ Tak np. za uzasadnieniem wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. akt III AUa 793/15, Legalis nr 1433036, w którym wskazano, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. decyzją z dnia 19.11.2014 r. na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 18 ust. 8, 9 i 10, i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 58 § 1 i 2 kodeksu cywilnego w punkcie pierwszym decyzji stwierdził, że podstawa wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz dobrowolne ubezpieczenie chorobowe J. Z. (1) z tytułu współpracy z



zauważył Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 16 grudnia 2015 r., prawo ubezpieczeń społecznych nie podaje sposobu, w jakim organ rentowy może zastępować nieważne z mocy art. 58 § 3 Kodeksu cywilnego postanowienia umowy o pracę⁴¹. Oznacza to, że ZUS – zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem – ma prawo do stwierdzania, iż dany stosunek cywilnoprawny jest nieważny, a jednocześnie, w sposób zupełnie nieuregulowany przepisami ustawy systemowej, może samodzielnie ustalać jego rzeczywistą treść (prawidłową według organu kierującego się w pierwszej kolejności celami zmierzającymi do wyegzekwowania stosowania przepisów należących systemu ubezpieczeń społecznych).

37. Niezależnie od powyższego, wątpliwości powoduje również kwestia dalszych skutków uznania przez organ w prawomocnej i ostatecznej decyzji administracyjnej, iż dana umowa cywilnoprawna jest nieważna. Dotyczy to przede wszystkim skutków takiej decyzji na gruncie stosunków prawa cywilnego, związanych chociażby z wzajemnymi obowiązkami stron, rozliczeniem, czy kwalifikacją wypłaconego wynagrodzenia wynikającego z umowy. Sankcja nieważności, przewidziana w art. 58 Kodeksu cywilnego, przejawia się bowiem w tym, że czynność w ogóle nie wywołuje właściwych dla siebie skutków prawnych od początku, z mocy prawa. Konieczne byłoby więc dokonanie stosownego rozliczenia pomiędzy stronami umowy, przykładowo na podstawie przepisów o świadczeniu nienależnym. Bez wątplenia, ewentualne wzajemne roszczenia stron, powstałe w związku z uznaniem umowy cywilnoprawnej za nieważną, nie mogłyby być rozpoznane ani przez ZUS, ani przez sąd w ramach postępowania odrębnego w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych po wniesieniu odwołania, skoro roszczenia te miałyby charakter czysto cywilny. Umowa mogłaby więc być uznana za nieważną w prawomocnej i ostatecznej decyzji administracyjnej, a jednocześnie funkcjonowałaby w sferze faktycznej, przynajmniej w zakresie towarzyszących jej skutków.
38. Mimo, że w omawianych wypadkach zakres rozstrzygnięcia ZUS zdecydowanie wykracza poza sferę prawa ubezpieczeń społecznych, to właśnie decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w istocie determinowałaby byt stosunków cywilnoprawnych, do których rozstrzygania organ ten – z samej istoty umiejscowienia go w systemie prawnym – nie jest przecież powołany.

mężem M. Z. (1) przy prowadzeniu pozarolniczej działalności od 01.07.2014 r. jest nieważna z mocy prawa, zgodnie z art. 58 kodeksu cywilnego i ma na celu obejście przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

⁴¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt III AUa 770/15, LEX nr 1979369.

39. W tym kontekście należałoby też zwrócić uwagę na instytucję powództwa o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego z art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego, stanowiącego instrument umożliwiający zakwestionowanie czynności prawnej w drodze powództwa cywilnego przed właściwym do tego sądem powszechnym. Zgodnie z rzezonym przepisem, powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. W przypadku zawarcia np. pozornej umowy cywilnoprawnej (której nieważność, na podstawie art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego, stwierdza ZUS), podmioty legitymujące się interesem prawnym mogłyby więc żądać stwierdzenia jej nieważności, przy czym legitymowane byłyby te podmioty, na których sferę prawną wyrok ustalający wywarłby wpływ. Wymaga jednak podkreślenia, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma interesu prawnego w podanym znaczeniu.
40. Co szczególnie ważne, w art. 189¹ Kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca w sposób wyraźny przyznał zdolność sądową organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej przez stwierdzenie, że tym organom przysługuje uprawnienie do wytoczenia określonego powództwa, jeżeli ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa jest niezbędne dla oceny skutków podatkowych. Celem tej regulacji było wprowadzenie sądowej gwarancji ochrony interesów podatnika⁴².
41. Jednocześnie, w braku takiego przepisu organy podatkowe (organy kontroli skarbowej) nie mogłyby wytoczyć powództwa o ustalenie⁴³. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 53/05):

„stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać”⁴⁴.

⁴² A. Zieliński, Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz, Legalis 2017, komentarz do art. 189¹.

⁴³ E. Góra-Błaszczkowska, Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz, Legalis 2015, komentarz do art. 189¹.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, LEX nr 197893.

Co istotne, powyższy wyrok został wydany na gruncie badania art. 199a § 3 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁵ („**Ordynacja podatkowa**”), który to przepis nakazuje organowi podatkowemu, w razie wątpliwości, wystąpienie do sądu powszechnego o ustalenie istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa.

42. Jak wynika z powyższego, w odróżnieniu od organów podatkowych i organów kontroli skarbowej, Zakład wobec braku stosownej podstawy prawnej, nie mógłby skutecznie zainicjować postępowania przed sądem w przedmiocie ustalenia istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego. Jednocześnie, z treści art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy systemowej wywodzone jest idące dalej upoważnienie ZUS do samodzielnego kontrolowania ważności i stwierdzania nieważności stosunków cywilnoprawnych.
43. Podsumowując, kwestionowana norma prawna jest na tyle nieprecyzyjna, że pozostawiła Zakładowi szeroką swobodę w określaniu ram swoich kompetencji przy wydawaniu decyzji indywidualnych z zakresu ustalania wymiaru składek. W konsekwencji zaś, Zakład wywiódł swoje uprawnienie – co zostało „usankcjonowane” przez orzecznictwo – do bezpośredniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego i stwierdzania nieważności umów cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia. Niewypełnienie wymogu określoności prawa skutkuje więc w tym przypadku domniemaniem kompetencji organu władzy publicznej. **Z tego względu konieczne jest wyeliminowanie art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z porządku prawnego.**

Problem konstytucyjny – zarzut naruszenia art. 217 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

44. Zastosowanie norm prawa cywilnego przez ZUS w toku postępowania w przedmiocie zabezpieczenia społecznego, poprzez stwierdzenie nieważności umowy cywilnoprawnej będącej tytułem ubezpieczenia, prowadzi w efekcie do ustalenia wymiaru składki, a następnie do określenia wysokości publicznoprawnych obciążeń składkowych. Dlatego też, Wnioskodawca kwestionuje przepis art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych również jako niezgodny z art. 217 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁴⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 613.

45. Jak wskazano już w niniejszym wniosku, z uwagi na daninowy charakter obciążeń składkowych, regulacje odnoszące się do ich nakładania i poboru powinny być oceniane z wykorzystaniem wzorca z art. 217 Konstytucji. W tym kontekście w sposób w pełni uzasadniony przywołać można uwagi poczynione przez Trybunał Konstytucyjny przy ocenie zgodności z ustawą zasadniczą przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych. W ocenie Trybunału, naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, a każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego⁴⁶. W kolejnych orzeczeniach Trybunał podkreślił, że:

„Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”⁴⁷.

Mimo że sam przepis art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy systemowej jako taki nie nakłada obowiązku na płatnika składek, to bezpośrednią konsekwencją kontroli ważności oraz ewentualnego stwierdzenia nieważności umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł ubezpieczenia przez ZUS jest ustalenie wymiaru składek na innym poziomie, niż miałyby to miejsce, gdyby Zakład nie zastosował art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego. Innymi słowy, kompetencje organów ubezpieczeń społecznych do ingerowania w treść umów zawartych przez płatnika przekładają się realnie na poziom obciążenia należnościami publicznoprawnymi.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.

46. Odnosząc się więc do specyfiki prawa ubezpieczeń społecznych jako gałęzi prawa daninowego, warto zwrócić uwagę, że w ustawie systemowej ustawodawca nie przewidział odpowiednika art. 199a Ordynacji podatkowej, który stanowi, że jeżeli pod pozorem dokonania czynności prawnej dokonano innej czynności prawnej, skutki podatkowe wywodzi się z tej ukrytej czynności prawnej (art. 199a § 2).
47. Podobnie analogicznego uregulowania w ustawie systemowej nie ma art. 199a § 3 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym: *„jeżeli z dowodów zgromadzonych w toku postępowania, w szczególności zeznań strony, chyba że strona odmawia składania zeznań, wynikają wątpliwości co do istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, z którym związane są skutki podatkowe, organ podatkowy występuje do sądu powszechnego o ustalenie istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa”*. Zasadny wydaje się przy tym wniosek, że skuteczności czynności prawnej na gruncie prawa podatkowego nie można oceniać miarą ważności czy też skuteczności tej czynności na gruncie innych gałęzi prawa, w tym prawa cywilnego, bowiem o znaczeniu tych zachowań na gruncie prawa podatkowego zawsze decyduje ustawodawca podatkowy⁴⁸.
48. Należy także zauważyć, że nowelizacja Ordynacji podatkowej z dniem 1 stycznia 2003 r. wprowadziła do polskiego porządku prawnego tzw. klauzulę w sprawie unikania opodatkowania, uregulowaną w nieobowiązujących już art. 24a i art. 24b Ordynacji podatkowej, które stanowiły, że organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, rozstrzygając sprawy podatkowe, pomina skutki podatkowe czynności prawnych, jeżeli udowodnią, że z dokonania tych czynności nie można było oczekiwać istotnych korzyści, innych niż wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania podatkowego, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu podatku. W okresie poprzedzającym ustanowienie powyższej regulacji w orzeczeniach Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowały się zarówno stanowiska akceptujące dopuszczalność odwoływania się przez organy podatkowe do cywilistycznej koncepcji obejścia prawa (art. 58 Kodeksu cywilnego), jak i przeciwne uznaniu dopuszczalności zastosowania art. 58 Kodeksu cywilnego na gruncie prawa podatkowego. Drugi z poglądów sprowadzał się do tego, iż:

⁴⁸ Tak : J. Brolik (red.), *Ordynacja podatkowa, komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 199a.



„przepisy prawa podatkowego nie zawierają norm nakazujących lub zakazujących określone zachowania, lecz jedynie normy określające konsekwencje zachowań podatnika na gruncie prawa”⁴⁹.

49. Rozbieżność zauważana w orzecznictwie została przerwana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie powiększonym z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. akt FSA 3/03⁵⁰), w którym podkreślono, że dokonana przez ustawodawcę nowelizacja Ordynacji podatkowej, wprowadzająca do treści tej ustawy art. 24b, przesądza, iż przed datą jej wejścia w życie praktyka taka (a więc „pomijanie” podatkowych skutków czynności prawnych dokonanych wyłącznie dla uzyskania korzyści o charakterze podatkowym) była pozbawiona podstaw normatywnych.
50. Przedmiotowa regulacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 11 maja 2004 r. uznał art. 24b § 1 za niezgodny z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji (sygn. K 4/03⁵¹). Trybunał wskazał, między innymi, że elementami charakterystycznymi dla cywilnoprawnej konstrukcji obejścia prawa są:
- istnienie wyraźnej normy prawnej zakazującej osiągnięcia określonego celu;
 - dokonanie czynności prawnej prowadzącej do osiągnięcia takiego celu zakazanego przez normę prawną o charakterze *iuris cogentis*;
 - ustalenie, że sama dokonana czynność prawna jest zgodna z prawem.

Zauważono jednocześnie, iż nie występuje norma prawna, która za niedozwolone uznawałaby zachowania podatnika zmierzające do obniżenia (uniknięcia) opodatkowania:

„podejmowane przez podatnika czynności pozostają zatem ważne nie tylko z punktu widzenia prawa cywilnego, ale w szerszym wymiarze stwierdzić można ich legalność o charakterze systemowym, wobec braku normy prawnej zakazującej ich dokonywania”.

⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt III SA 2602/00, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego, 2003 r, z. 1, poz. 3.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie powiększonym z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt FSA 3/03, LEX nr 110946.

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, LEX nr 112993.



51. Doprowadziło to Trybunał do konkluzji, iż przy dokonywaniu oceny prawnej czynności podatnika nie jest możliwe odwoływanie się do treści art. 58 Kodeksu cywilnego. Trybunał wyjaśnił bowiem, że jeśli adresat dokonuje czynności prawnych zgodnych z prawem, zaś ich cel nie jest przez prawo zakazany, to tym samym trudno uznać za prawidłowe i właściwe takie ich kwalifikowanie, które osiągnięty cel (także podatkowy) traktuje na równi z celami zakazanymi. Istotne jest zatem to, że brak jest w systemie prawa podatkowego normy prawnej, która zakazywałaby niższego opodatkowania (oczywiście, jeżeli podatnik dochodzi do takiego celu przy zastosowaniu legalnych środków działania).
52. Reakcją ustawodawcy stało się wprowadzenie od 15 lipca 2016 r. do Ordynacji podatkowej przepisów art. 119a i n. ustanawiających tzw. klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania. Istotą tej instytucji jest modyfikacja skutków podatkowych czynności podjętych w celach sprzecznych z przedmiotem i celem ustawy podatkowej. Jest to więc swoista regulacja w prawie podatkowym, nawiązująca jedynie w sposób odległy do art. 58 Kodeksu cywilnego, która ma w zamierzeniu ustawodawcy umożliwić ocenę skutków podatkowych określonych czynności w oparciu o kryteria istotne z punktu widzenia przepisów podatkowych, bez odwoływania się do konstrukcji nieważności czy pozorności umowy cywilnoprawnej na gruncie prawa cywilnego. Jasne jest bowiem, że przedmiot i cele regulacji cywilnoprawnej oraz prawnopodatkowej mogą być i w rzeczywistości często są rozbieżne. Czynność prawna obliczona na osiągnięcie niedopuszczalnych skutków podatkowych może być w pełni zgodna z regulacjami i celami prawa cywilnego, brak więc aksjologicznego uzasadnienia, aby organy podatkowe i organy kontroli skarbowej w prawie cywilnym poszukiwały instrumentu pozwalającego odrzucić nieakceptowalne skutki podatkowe takiej czynności.
53. Wnioskowanie to jest w pełni aktualne na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, które – jak do niedawna prawo podatkowe – również nie zawiera klauzuli przeciwko unikaniu ciężarów publicznoprawnych. Brak przepisu wskazującego wprost na możliwość oceny stosunków cywilnoprawnych w kontekście ich pozorności lub ewentualnego obejścia prawa w ramach ustawy systemowej, może prowadzić do konkluzji, że ustawodawca – odwrotnie niż w przypadku Ordynacji podatkowej – nie przewidział możliwości powołania się przez ZUS na nieważność czynności prawnej. Skoro bowiem na poziomie ustaw szczegółowych, uregulowanie odnoszące się do powyższych kwestii znajduje się tylko w niektórych aktach prawnych (w innych pozostaje pominięte), założenie racjonalnego ustawodawcy pozwala na przyjęcie, że było to zamierzone działanie prawotwórcze.

54. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r.⁵²:

„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 wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.”

W ocenie Wnioskodawcy zaskarżone unormowanie nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę, bowiem – ze względu na nieprecyzyjny sposób sformułowania – umożliwia wyinterpretowywanie kompetencji ZUS, które na poziomie innych aktów prawnych zostały wskazane wprost. Za brakiem zamiaru wprowadzenia uprawnienia ZUS do stwierdzania nieważności umów na podstawie Kodeksu cywilnego przemawia także to, że ewentualna pozorność umowy cywilnoprawnej może zostać zidentyfikowana przez Zakład bezpośrednio w oparciu o przepisy ustawy systemowej.

55. Należy bowiem zauważyć, że rzeczony akt prawny w sposób kompleksowy reguluje kwestie podlegania ubezpieczeniom społecznym, i tak, przykładowo: stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu podlegają, między innymi, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług. Zatem w przypadku jednoznacznego ustalenia przez ZUS, że umowa, mimo jej zawarcia, nie jest w ogóle realizowana, zaistniałyby podstawy do uznania, iż nie wywołuje ona skutków na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, bez potrzeby odnoszenia się do przepisów Kodeksu cywilnego. Takie kryterium kontroli nie byłoby zaskakujące dla płatników składek i nie wymagało zabiegów interpretacyjnych, jako że fakt wykonywania umowy niewątpliwie jest czynnikiem wpływającym na wymiar składek ubezpieczeniowych w świetle jasnej treści ustawy systemowej.
56. Innymi słowy, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy systemowej podstawową przesłanką podlegania ubezpieczeniom, której zaistnienie powinno być badane przez ZUS, jest wykonywanie pracy, nie natomiast wewnętrzna treść stosunku prawnego zawartego pomiędzy stronami. Wobec ustalenia, że przesłanka ta się nie ziściła (praca nie jest wykonywana, tj. umowa nie jest realizowana), Zakład wprost posiadałby podstawę do stwierdzenia, iż dana osoba nie podlega ubezpieczeniom społecznym, co czyniłoby powoływanie się przez ZUS na art. 83 Kodeksu

⁵² Sygn. akt K 28/02.

cywilnego całkowicie zbędnym do realizacji zadań postawionych przed Zakładem. W świetle jednak utrwalonego stanowiska ZUS i sądów, kompetencje ZUS w zakresie orzekania są dalej idące obejmując także badanie treści umowy zawartej z płatnikiem. Powszechnie przyjęta wykładnia kwestionowanych w niniejszym wniosku przepisów, zgodnie z którą ZUS może ingerować w treść stosunków cywilnoprawnych mając za podstawę Kodeks cywilny, wynika z niewystarczająco precyzyjnego uregulowania zawartego w ustawie systemowej.

57. Niezależnie od powyższego, wyinterpretowane z art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy systemowej uprawnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego umożliwia ZUS odwoływanie się do okoliczności wykraczających poza sprawę ubezpieczeń społecznych w toku ustalania wymiaru składki, co za tym idzie – obciążanie należnościami składkowymi, a w konsekwencji, ograniczanie prawa własności.
58. Mimo, że zasada ochrony własności nie ma charakteru absolutnego, możliwość jej ograniczenia jest obwarowana warunkami określonymi w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z rzeczoną przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Należy zauważyć, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wywodzi swoje kompetencje do badania umów cywilnoprawnych w kontekście art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego z niejednoznacznego brzmienia kwestionowanego przepisu, przy czym pozwala na to swoboda pozostawiona przez ustawodawcę w interpretowaniu rzeczony regulacji. W ocenie Wnioskodawcy nie jest zatem spełniona przesłanka formalna ingerencji w prawo własności (wymóg ustawy). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, pierwszym etapem testu dotyczącego konstytucyjności ograniczenia praw jest wymóg ustawowego charakteru ograniczenia wprowadzonego przez prawodawcę:

„uwzględniając charakter ustawy, jako aktu normatywnego o konstytucyjnie określonej mocy prawnej i wyznaczonych funkcjach, przyjmowanego w konstytucyjnie i regulaminowo określonej procedurze prawodawczej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przestrzeganie nakazu wynikającego z art. 31 ust. 3 in principio Konstytucji nie ogranicza się do czysto formalnej refleksji i może in casu, w zależności od treści podnoszonych przez skarżącego zarzutów, wymagać odpowiedzi na pytanie, czy uchwalenie przez prawodawcę ograniczenia praw podmiotowych było zgodne z wymogami procedury prawodawczej lub odpowiadało wymogom zasady poprawnej legislacji. Ocena konstytucyjności



ograniczenia prawa podmiotowego obejmuje ocenę czy ograniczenie to zostało wprowadzone przez prawodawcę zgodnie z zasadą poprawnej legislacji”⁵³.

59. W świetle powyższego, ograniczenie prawa własności, wynikające z wykonywania uprawnień przez ZUS, nadanych temu organowi w art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie spełnia wymogów określonych w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Taki stan rzeczy uzasadnia zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 217 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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 2/05/2017 z dnia 23 maja 2017 roku w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego;*
- 4) *aktualny statut Konfederacji Lewiatan;*
- 5) *4 dodatkowe egzemplarze niniejszego wniosku wraz z załącznikami.*

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt SK 71/13, OTK-A 2016/81.