



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Pozycja 317

POSTANOWIENIE z dnia 11 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 259/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Leon Kieres,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.J.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 lipca 2015 r. J.J. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 21 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2011.127.721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji) w związku z art. 5 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U.166.1608, ze zm.; dalej: ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych) w zakresie, w jakim stanowią „podstawę obowiązku dokonywania miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przez agencję zatrudniania pracowników tymczasowych”, z art. 2 w związku z art. 84 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej przyjęcie przez orzekające w jej sprawie sądy, że obowiązek dokonywania miesięcznych wpłat na PFRON spoczywa również na agencjach pracy tymczasowej, narusza jej prawo do dysponowania swoimi środkami majątkowymi chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę równości, proporcjonalności oraz wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji. Ponadto skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadą powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Skarżąca podkreśliła, że między agencją pracy tymczasowej a pracownikami tymczasowymi nie zachodzi stosunek pracy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U.2014.1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy), a zatem agencja taka nie powinna być uważana za pracodawcę w rozumieniu art. 21 ustawy o rehabilitacji. Zaznaczyła w związku z tym, że poziom zatrudnienia przez agencję pracy tymczasowej pra-

owników w rozumieniu kodeksu pracy (np. pracowników biurowych) jest niewielki i nie oddziałuje na istnienie obowiązku dokonywania wpłat na PFRON. Podniosła, że agencja nie ma natomiast wpływu na liczbę osób niepełnosprawnych zatrudnianych przez nią w roli pracowników tymczasowych, ich liczba zależy bowiem od zapotrzebowania ze strony pracodawców użytkowników. Dlatego – zdaniem skarżącej – nałożenie na agencję obowiązku dokonywania wpłat na PFRON nie służy celowi ustawy o rehabilitacji, którym jest zwiększenie poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ponadto skarżąca wskazała, że zakwestionowana regulacja narusza zasadę równości. W jej ocenie przepisy powinny przewidywać jednakoowe zasady zwalniania od dokonywania wpłat na PFRON pracodawców do tego obowiązanych. Tymczasem – jak twierdzi skarżąca – agencja pracy tymczasowej ze względu na charakter prowadzonej działalności nie ma możliwości uzyskania takiego zwolnienia, nie może bowiem skorzystać z licznych uprawnień wynikających z ustawy o rehabilitacji. Skarżąca stwierdziła również, że art. 21 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o rehabilitacji w związku z art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych narusza zasady nakładania ciężarów publicznych wynikające z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Podniosła także, że art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych jest niejasny, odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów prawa pracy oraz nie rozstrzyga jednoznacznie, które przepisy dotyczące pracodawcy mają być stosowane do agencji pracy tymczasowej, a które do pracodawcy użytkownika.

Postanowieniem z 21 stycznia 2016 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 26 stycznia 2016 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że jest ona oczywiście bezzasadna. Za takim rozstrzygnięciem przemawiały – w ocenie Trybunału – następujące motywy. Jak ustalił Trybunał, zarzuty skarżącej koncentrują się na dwóch kwestiach: po pierwsze, na niejasności zakwestionowanych przepisów, z których – zdaniem skarżącej – nie wynika jednoznacznie, czy to agencja pracy tymczasowej, czy pracodawca użytkownik powinien dokonywać wpłat na PFRON; po drugie zaś, na braku zasadności obciążenia agencji pracy tymczasowej obowiązkiem dokonywania tych wpłat.

W odniesieniu do pierwszego problemu Trybunał stwierdził, że skarżąca nie wykazała, aby zakwestionowana regulacja była niejasna w stopniu uzasadniającym postawienie zarzutu naruszenia wskazanych w skardze przepisów Konstytucji. Odwoławszy się do swojego dotychczasowego orzecznictwa, przypomniał, że samo posługiwanie się w ustawie odesłaniem do odpowiedniego stosowania – w zakresie nieuregulowanym tą ustawą – przepisów innych aktów prawnych nie świadczy jeszcze o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji. Odesłania takie są koniecznym elementem systemu prawnego. Służą zapewnieniu jego spójności oraz wyeliminowaniu konieczności powtarzania treści przepisów znajdujących się w innych aktach normatywnych. Nakładają one również na organy stosujące prawo obowiązek wyjaśnienia, w jakim zakresie posługują się odesłaniem, oraz rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia. Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji jest możliwe – jak podkreślił Trybunał – jedynie wtedy, gdy przepis ten rodzi niedające się usunąć rozbieżności w orzecznictwie. Skarżąca – jak zauważył Trybunał – nie przedstawiła argumentów wskazujących na to, że sytuacja taka zachodzi w wypadku art. 21 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o rehabilitacji w związku z art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Nie przywołała w szczególności orzeczeń organów stosujących prawo, które dowodziłyby rozbieżności w wykładni tych przepisów. Z kolei Trybunał ustalił, że orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii podnoszonej w skardze jest jednolite. W związku z tym stwierdził, że skarżąca nie wykazała, aby zakwestionowane przez nią przepisy były niejasne w stopniu uniemożliwiającym wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości za pomocą powszechnie przyjętych metod wykładni prawa oraz zwyczajnych środków mających na celu usunięcie rozbieżności w ich stosowaniu. Nie

uprawdopodobniła zwłaszcza, że systemowa i celowościowa wykładnia art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych uniemożliwia wykluczenie ewentualnych wątpliwości co do zakresu odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o rehabilitacji do agencji pracy tymczasowej.

W odniesieniu do drugiego problemu Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wbrew twierdzeniom skarżącej ustawy obowiązek dokonywania wpłat na PFRON nie stanowi nakładanej na pracodawców sankcji czy też formy wywieranej na nich „presji finansowej”. Wpłaty te są daniną publiczną, którą ustanowiono celem zapewnienia środków finansowych na realizację konstytucyjnego nakazu udzielania przez władze publiczne pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Trybunał, odwoławszy się także i w tej kwestii do swojego dotychczasowego orzecznictwa, zwrócił uwagę na to, że z obowiązku uiszczenia tej daniny pracodawcy mogą być zwolnieni w określonych w ustawie wypadkach, w szczególności wtedy gdy zgodnie z zasadami pomocniczości i solidarności wspomagają lub wyręczają organy władzy publicznej w realizacji tego celu np. przez utrzymywanie określonego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jak zauważył przy tym, samo to, że ze względu na charakter działalności agencji pracy tymczasowej osiągnięcie przez nie takiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest znacznie utrudnione, jak utrzymuje skarżąca, nie uzasadnia jeszcze konieczności odmiennego traktowania takich agencji od innych pracodawców. Zgodnie z art. 1 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, to agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych i kieruje ich do pracy u pracodawców użytkowników – to ona jest stroną umowy o pracę i ponosi koszty związane z zatrudnieniem pracowników. Zdaniem Trybunału, nie ma więc podstaw, aby traktować ją odmiennie od innych pracodawców obowiązanych do dokonywania wpłat na PFRON. Niezależnie od powyższego skarżąca – zdaniem Trybunału – niezasadnie wskazała, że agencja pracy tymczasowej nie ma żadnej możliwości wpływania na poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, gdyż – z wyjątkiem bardzo nielicznej grupy własnych pracowników biurowych – zatrudnia jedynie osoby o „właściwościach” określonych przez pracodawców użytkowników. Agencja pracy tymczasowej może bowiem oferować korzystniejsze warunki powierzenia pracy osobom niepełnosprawnym, uzgadniając je z pracodawcą i tym samym wpływać na liczbę osób niepełnosprawnych zatrudnianych przez nią również na potrzeby pracodawców użytkowników.

W zażaleniu wniesionym do Trybunału 1 lutego 2016 r. skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Zarzuciła w nim, że Trybunał, uznając skargę za oczywiście bezzasadną, naruszył art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jej zdaniem „ogólnikowe uzasadnienie zaskarżonego postanowienia nie wskazuje żadnych konkretnych racji potwierdzających zasadność tego rodzaju rozstrzygnięcia, poprzestaje na stwierdzeniach, które (...) nie konfrontują się z materią wniesionej skargi”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania zażalenia zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7 i w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Bada on przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

4. W postanowieniu z 21 stycznia 2016 r. Trybunał ustalił, że zarzuty sformułowane w skardze koncentrują się na dwóch kwestiach: po pierwsze, na niejasności zakwestionowanych przepisów, której skutkiem ma być naruszenie m.in. zasady poprawnej legislacji; po drugie zaś, na braku zasadności obciążenia agencji pracy tymczasowej obowiązkiem dokonywania wpłat na PFRON.

5. W zażaleniu skarżąca zauważa, że Trybunał nie odniósł się do przedstawionych w skardze argumentów dowodzących naruszenia zasady poprawnej legislacji. Ponadto kwestionuje ona w nim pogląd Trybunału, jakoby wykładnia zaskarżonych przez nią przepisów była – w zakresie objętym skargą – ugruntowana w judykaturze sądów administracyjnych. Utrzymuje, że, w żadnym ze wskazanych przez Trybunał wyroków Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) nie interpretował art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji „w kontekście” art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

5.1. W postanowieniu z 21 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stwierdzenie niezgodności zakwestionowanej normy z zasadą prawidłowej legislacji jest możliwe wtedy, gdy skarżący wykaże, że norma ta rodzi niedające się usunąć rozbieżności w orzecznictwie. Skoro w skardze konstytucyjnej – jak ustalił Trybunał – skarżąca nie dowiodła tego, że w judykaturze sądów administracyjnych istnieją rozbieżności w wykładni stanowiących przedmiot skargi przepisów, to tym samym nie uprawdopodobniła naruszenia zasady poprawnej legislacji. W tym stanie rzeczy ocena pozostałych argumentów świadczących – zdaniem skarżącej – o naruszeniu standardów wynikających z art. 2 Konstytucji była już bezprzedmiotowa.

5.2. Skarżąca nie bierze pod uwagę także tego, że przywołane przez Trybunał orzeczenia NSA, choć nie odnoszą się do stosowania art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, jednak w sposób jednoznaczny przesądzają o dwóch kwestiach. Po pierwsze, o tym, że agencja pracy tymczasowej jest pracodawcą w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji dla pracownika tymczasowego, który to wykonuje pracę na rzecz pracodawcy użytkownika. Po drugie o tym, że agencja jest obowiązana do wnoszenia wpłat na PFRON w wysokości określonej w tym przepisie. Jak orzekł bowiem NSA w wyroku z 7 grudnia 2011 r.: art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji „posługuje się pojęciem pracodawcy, zdefiniowanym w art. 3 Kodeksu pracy. Wedle tego przepisu pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Regulacjami prawnymi potwierdzającymi status prowadzonej przez skarżącego

agencji pracy tymczasowej jako pracodawcy są przepisy ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, a w szczególności jej art. 1 i art. 7. Z tego ostatnio wymienionego przepisu wprost wynika, że agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas wykonywania określonej pracy” (sprawa II FSK 949/10). Jak zauważył przy tym, żaden z przepisów wymienionych wyżej ustaw, a przede wszystkim art. 21 ustawy o rehabilitacji, nie wyłącza agencji pracy tymczasowej z kręgu pracodawców obowiązanych do dokonywania wpłat na PFRON. Ustalenie zatem przez Trybunał, że mimo podnoszonej w skardze niejasności zaskarżonych przepisów orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jest jednolite, uprawniało go do uznania skargi za oczywiście bezzasadną.

6. Skarżąca twierdzi także, że Trybunał nie rozpoznał sformułowanych w skardze zarzutów ograniczenia prawa własności przez będące jej przedmiotem przepisy.

W świetle przedstawionych w postanowieniu Trybunału z 21 stycznia 2016 r. motywów uznania skargi za oczywiście bezzasadną nie było konieczności badania, czy zaskarżone w niej przepisy naruszają prawo własności w sposób niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał – powoławszy się na swoje dotychczasowe orzecznictwo – wskazał bowiem, że ustawowy obowiązek dokonywania wpłat na PFRON nie stanowi sankcji nakładanej na pracodawców czy też formy „presji finansowej” wywieranej na nich. Wpłaty te są – jak zauważył – daniną publiczną, którą ustanowiono celem zapewnienia środków finansowych na realizację konstytucyjnego nakazu udzielania przez władze publiczne pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Z obowiązku uiszczania tej daniny pracodawcy mogą być – jak podkreślił Trybunał – zwolnieni w określonych w ustawie wypadkach, w szczególności wtedy gdy zgodnie z zasadami pomocniczości i solidarności wspomagają lub wyręczają organy władzy publicznej w realizacji tego celu np. przez utrzymywanie określonego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

7. Zdaniem skarżącej „fakt uznania obowiązku wpłat na PFRON za daninę publiczną nie wyklucza postrzegania tego instrumentu jako »presji finansowej« nakierunkowanej na zatrudnienie osób niepełnosprawnych”. Skarżąca podważa więc – wbrew temu co twierdzi – nie podstawy odmowy nadania skardze dalszego biegu, ale ostateczne i powszechnie obowiązujące orzeczenia Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny w związku z powyższymi ustaleniami – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r. – postanowił jak w sentencji.