



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 10 maja 2016 r.

Pozycja 373

POSTANOWIENIE z dnia 21 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 258/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.J. w sprawie 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. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) w związku z art. 5 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1608, ze zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

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. z 2011 r. Nr 127, poz. 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. Nr 166, poz. 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.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca prowadzi agencję pracy tymczasowej pod nazwą A.P. Decyzją z czerwca 2013 r. Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych określił skarżącej wysokość zobowiązań z tytułu wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) za okres od stycznia do listopada 2008 r. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z października 2013 r., na którą skarżąca wniosła skargę do sądu administracyjnego. Wyrokiem z kwietnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę. Wyrokiem z marca 2015 r., doręczo-

nym skarżącej 21 kwietnia 2015 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą na powyższe rozstrzygnięcie.

Zdaniem skarżącej przyjęcie przez orzekające w jej sprawie sądy, że obowiązek dokonywania miesięcznych wpłat na PFRON spoczywa również na agencjach pracy tymczasowej, narusza prawo skarżącej 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 przyzwoitej legislacji. Ponadto skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadą 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. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy), a w konsekwencji agencja taka nie powinna być uważana za pracodawcę w rozumieniu art. 21 ustawy o rehabilitacji. Zaznaczyła, że zatrudnienie przez agencję pracy tymczasowej pracowników w rozumieniu kodeksu pracy (np. pracowników biurowych) jest niewielkie i nie ma wpływu na obowiązek dokonywania wpłat na PFRON. Agencja nie ma natomiast wpływu na liczbę osób niepełnosprawnych zatrudnianych przez siebie w roli pracowników tymczasowych. Liczba takich osób 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 zarzuciła, że zakwestionowana regulacja narusza zasadę równości. W jej ocenie przepisy powinny w jednakowy sposób regulować możliwość uchylecia się przez pracodawców zobowiązanych do dokonywania wpłat na PFRON od dokonywania tych wpłat. Tymczasem – jak twierdzi skarżąca – agencja pracy tymczasowej ze względu na charakter prowadzonej działalności nie ma takiej możliwości. 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. Wskazała, 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.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: 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 zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo

o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa o TK z 1997 r. W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Skarga konstytucyjna musi zatem zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.). Niespełnienie tego wymogu, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

Zasadniczym powodem odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie jest ustalenie, że skarga jest oczywiście bezzasadna. Zarzuty skarżącej koncentrują się zasadniczo na dwóch kwestiach: po pierwsze, 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 obowiązkiem dokonywania tych wpłat agencji pracy tymczasowej.

W odniesieniu do pierwszego problemu Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wykazała, aby zakwestionowana regulacja była niejasna w stopniu uzasadniającym zarzut naruszenia wskazanych w skardze przepisów Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że samo posługiwanie się w ustawie odesłaniem do odpowiedniego stosowania – w zakresie nieuregulowanym tą ustawą – przepisów innych aktów prawnych nie świadczy jeszcze o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji. Odesłania takie są koniecznym elementem systemu prawnego. Służą zapewnieniu jego spójności oraz wyeliminowaniu konieczności powtarzania przepisów znajdujących się w innych aktach normatywnych. Nakładają one również na organy stosujące prawo obowiązek wyjaśnienia zakresu odesłania oraz rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia (zob. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 14 lutego 2012 r., P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15 oraz 25 lutego 2014 r., SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13, a także postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., Ts 185/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 26).

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą przyzwoitej legislacji jest możliwe w szczególności wtedy, gdy przepis ten rodzi niedające się usunąć rozbieżności w orzecznictwie. Skarżąca nie przedstawiła jednak 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 (przeciwnie, orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie wydaje się być jednolite – zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II FSK 949/10 oraz 23 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 765/13, dostępne w Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Skarżąca nie wykazała więc, aby zaskarżone przepisy były niejasne w stopniu uniemożliwiającym usunięcie ewentualnych wątpliwości za pomocą powszechnie przyjętych metod wykładni prawa oraz zwyczajnych środków mających na celu usunięcie rozbieżności w jego stosowaniu (zob. np. wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23 i tam cyt. orzecznictwo). Nie uprawdopodobniła w szczególności okoliczności, że systemowa i celowościowa wykładnia art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych nie umożliwia usunięcia ewentualnych wątpliwości co do zakresu odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o rehabilitacji do agencji pracy tymczasowej.

W odniesieniu do drugiego problemu Trybunał Konstytucyjny zauważa, że wbrew twierdzeniom skarżącej ustawowy obowiązek dokonywania wpłat na PFRON nie stanowi

sankcji czy też formy „presji finansowej” nałożonej na pracodawców. Wpłaty te są daniną publiczną, której celem jest zapewnienie środków finansowych na realizację konstytucyjnego nakazu udzielania przez władze publiczne pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji; zob. też wyrok TK z 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37). 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 na przykład przez utrzymywanie określonego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zob. odpowiednio wyrok TK z 6 lutego 2007 r., P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9). Samo wskazanie przez skarżącą, że ze względu na charakter agencji pracy tymczasowej osiągnięcie przez nie takiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest znacznie utrudnione, nie uzasadnia jeszcze konieczności odmiennego traktowania takich agencji w porównaniu z innymi pracodawcami. 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. Nie ma więc podstaw, aby traktować ją odmiennie ją od innych pracodawców zobowiązanych do dokonywania wpłat na PFRON.

Niezależnie od powyższego należy również podkreślić, że skarżąca niezasadnie wskazuje, że agencja pracy tymczasowej nie ma żadnej możliwości kształtowania poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, gdyż – z wyjątkiem bardzo nielicznej grupy własnych pracowników biurowych – zatrudnia jedynie osoby o właściwościach wskazanych przez pracodawców użytkowników. Uzgadniając z pracodawcą użytkownikiem warunki zatrudnienia pracowników tymczasowych, agencja pracy tymczasowej może bowiem oferować korzystniejsze warunki powierzenia pracy osobom niepełnosprawnym i tym samym wpływać na liczbę osób niepełnosprawnych zatrudnianych przez agencję również na potrzeby pracodawców użytkowników.

W świetle powyższego sformułowane przez skarżącą zarzuty należało uznać za oczywiście bezzasadne, co – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. – stanowi samodzielną przesłankę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.