



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2018 r.

Pozycja 15

POSTANOWIENIE

z dnia 27 marca 2018 r.

Sygn. akt P 1/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 marca 2018 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Szczecinie,

czy art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a :

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Apelacyjny w Szczecinie (dalej: pytający sąd) 27 października 2015 r. wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: u.s.u.s. albo ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z któ-

rym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 84 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w *petitum pytania prawnego*, sąd pytający jako związkowy przedmiot kontroli podał „art. 4 pkt 2a” kwestionowanej ustawy. Ze względu na to, że taka jednostka redakcyjna nie istniała w momencie występowania z pytaniem do Trybunału, a z uzasadnienia sądu wynika, że chodziło mu o art. 4 pkt 2 lit. a ustawy, Trybunał uznał, że doszło do oczywistej omyłki pisarskiej i rozpatrując sprawę odniósł się do właściwego przedmiotu kontroli, jakim jest „art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a”. Trybunał dokonał stosownej korekty także prezentując *petitum pytania prawnego* w sentencji.

1.1. Pytanie zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym: w latach 2001-2009 R.A., S.K., M.K., R.K., M.K., pracownicy sp. z o.o., wykonujący pracę na rzecz tej spółki w ramach stosunku pracy (dalej: osoby zainteresowane), zawarli umowy zlecenia ze spółką cywilną. Wykonując swoje zobowiązanie wobec zleceniodawcy świadczyli pracę bezpośrednio na rzecz spółki z o.o., w której byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Spółka cywilna istniała od października 2000 r. do grudnia 2010 r. i zajmowała się m.in. usługami przewozowymi. Spółka z o.o. prowadzi działalność polegającą na przewozie osób na terenie miasta Szczecina i okolicznych gmin. W latach 2003-2010 spółka cywilna oraz spółka z o.o. zawarły dwie umowy o świadczenie usług. Spółka cywilna wykonywała usługi przy pomocy posiadających uprawnienia wymagane prawem pracowników spółki z o.o.

Spółka z o.o. zlecała spółce cywilnej świadczenie usług, gdyż nie mogła uwzględnić w grafiku pracy godzin nadliczbowych swoich pracowników, a równocześnie była zobowiązana do wykonania zadań nałożonych przez organizatora w gminie, których realizacja nie była możliwa wyłącznie przez wówczas zatrudnione w spółce z o.o. osoby, skoro nie można było zlecić własnym pracownikom wykonania zadań w godzinach nadliczbowych. Do realizacji zlecenia spółka cywilna zatrudniła na podstawie umów zlecenia pracowników spółki z o.o. Spółka z o.o. w latach 2001-2009 była jedyną, na rzecz której spółka cywilna świadczyła usługi. Od wynagrodzeń osób zainteresowanych spółka cywilna nie odprowadzała składek na ubezpieczenie społeczne. Opłacała jedynie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) ustalił, że osoby zainteresowane w okresach wyszczególnionych w decyzjach ZUS podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zlecenia zawartej ze spółką cywilną. Istotne dla kwalifikacji prawnej ich działalności w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych było to, że w ramach umowy zlecenia wykonywali pracę na rzecz spółki z o.o., czyli swojego pracodawcy.

Powołując się na art. 8 ust. 2a u.s.u.s., który modyfikuje pojęcie pracownika, ZUS uznał spółkę z o.o. za płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Jednocześnie wymierzył kwotowo podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Spółka z o.o. zakwestionowała przed sądem decyzje ZUS, wnosząc o zmianę w orzeczeniu sądowym ustaleń organu rentowego, że osoby zainteresowane wykonujące pracę na jej rzecz, ale w ramach umowy zlecenia łączącego te osoby ze spółką cywilną, nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego jako pracownicy spółki z o.o. i w konsekwencji ustalenie, że odwołujący się nie jest płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za osoby zainteresowane. Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem częściowym oddalił odwołanie. Od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji spółka z o.o. wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, który postawił niniejsze pytanie prawne.

1.2. Zarzuty sądu dotyczące niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., rozumianego w sposób opisany w *petitum pytania prawnego*, oparte zostały na następującej argumentacji:

W art. 8 ust. 2a u.s.u.s. ustawodawca, dla celów ubezpieczeń społecznych, rozszerzył pojęcie pracownika poza sferę stosunku pracy o dwie sytuacje: 1) o wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej przez osobę, która umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, oraz 2) o wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej przez osobę, która umowę tę zawarła z osobą trzecią i w ramach tej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

W ocenie pytającego sądu, z treści tego przepisu nie można wyinterpretować, który podmiot jest płatnikiem składek, gdy osoba pozostająca w stosunku pracy, w ramach umowy zlecenia, zawartej z osobą trzecią, wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy. Z porównania treści art. 8 ust. 2a oraz ust. 1 tego artykułu, stanowiącego, że za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy, wynika, że pierwszy z wymienionych przepisów „kreuje swoistą fikcję prawną i oznacza jedynie odwołanie się do obowiązku ubezpieczenia tej osoby oraz sposobu obliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia - to znaczy dla zleceniobiorcy, tak jak dla pracownika. Natomiast z treści tej normy nie wynika, że podmiot o wskazanych cechach, czyli zleceniobiorca, jest uznany za pracownika w rozumieniu prawa pracy (art. 2 k.p.). Z dyspozycji tego przepisu nie można także wyprowadzić wniosku, że rozstrzyga on o charakterze prawnym stosunków pozaubezpieczeniowych” (zob. s. 9 pytania prawnego). Przepis ten stanowi więc jedynie gwarancję, że od wynagrodzenia otrzymywanego z tytułu umowy zlecenia, w ramach której praca wykonywana jest na rzecz pracodawcy, zostaną odprowadzone składki na ubezpieczenie społeczne. Nie modyfikuje on natomiast ogólnych zasad, że do obliczenia i odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne zobowiązany jest zawsze jako płatnik podmiot, który wypłaca należności podlegające oskładkowaniu.

Pytający sąd stwierdził, że za płatnika składek na ubezpieczenie społeczne należy uznać stronę zawartą z pracownikiem umowy, o której mowa w art. 8 ust. 2 u.s.u.s., a więc, w omawianej sytuacji, zleceniodawcę, gdyż to ta osoba dokonuje wypłat na rzecz pracownika i tylko ona ma możliwość, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ustalenia wysokości należnych składek oraz ich odprowadzenia.

Pytający sąd uznał, że w sytuacji „gdy praca na rzecz pracodawcy świadczona jest przez pracownika, który umowę cywilnoprawną ma zawartą z osobą trzecią, podmiotem zobowiązanym do naliczenia i odprowadzenia składki jest zleceniodawca pracownika, który wypłaca pracownikowi stosowne należności. Z treści art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4.2a nie można bowiem wprost wyinterpretować, że w opisanej sytuacji płatnikiem składek z umów zlecenia jest pracodawca nie będący stroną umowy zlecenia” (zob. s. 14 pytania prawnego).

1.3. Pytający sąd przytoczył szereg orzeczeń Sądu Najwyższego i wskazał, że w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także w praktyce ZUS, zapoczątkowanych uchwałą Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09 (OSNP nr 3-4/2010, poz. 46), przepisy te są interpretowane w sposób odmienny, a mianowicie, że płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy zlecenia zawartej przez pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy pracownik wykonuje pracę na rzecz własnego pracodawcy, jest ten pracodawca. Wykładnię tę sąd pytający zakwestionował w niniejszym pytaniu prawnym (zob. s. 16 pytania prawnego).

1.4. Sąd przedstawił zarzuty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji.

1.4.1. Wskazał, że niezgodność art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., rozumianego w sposób przyjęty w judykaturze, z art. 84 Konstytucji, polega na tym, iż mimo braku jednoznacznego przepisu ustawowego, z kwestionowanego przepisu wyinterpretowano obowiązek pracodawcy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy pracownik świadczy pracę na rzecz swojego pracodawcy. Zdaniem sądu, składki na ubezpie-

czenie społeczne stanowią ciężar publiczny, o którym mowa w art. 84 Konstytucji. Oznacza to, że ustawa powinna określać wprost, w jakim zakresie ciężar ten musi być ponoszony przez pracodawcę.

1.4.2. Zdaniem sądu, niezgodność art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., rozumianego w sposób opisany w *petitum* pytania prawnego, z art. 64 ust. 3 Konstytucji ma związek z tym, że kwestionowana regulacja jest podstawą stwierdzenia przez ZUS, iż pracodawca jest płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne pracownika z tytułu wykonywania przez niego pracy w ramach umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, i to od daty zawarcia takiej umowy zlecenia, oraz z ustaleniem nowej, wyższej podstawy wymiaru składek za okres świadczenia pracy przez pracownika w ramach umowy zlecenia i wymierzeniem składek za cały ten okres. Okres ten nie jest ograniczony czasowo, co umożliwia żądanie opłacenia składek za cały, liczony wstecz, okres trwania umowy zlecenia, nawet za okresy przekraczające pięcioletni okres przedawnienia (art. 23 u.s.u.s.).

Pytający sąd stwierdził, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma przepisu upoważniającego ZUS do żądania od pracodawcy, w wyżej wskazanej sytuacji, opłacenia składek za cały, liczony wstecz, okres umowy zlecenia zawartej przez pracownika z osobą trzecią (zob. s. 19 pytania prawnego).

Pytający sąd uznał, że działania ZUS „prowadzące do obciążenia płatników kosztami wymierzonej w takim trybie składki na ubezpieczenie społeczne ingerowały w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności przy niespełnieniu formalnego wymogu ograniczenia prawa własności, bowiem nie miały uzasadnienia w przepisie ustawowym” (s. 22 pytania prawnego).

1.4.3. Pytający sąd zakwestionował też zgodność art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. z zasadą demokratycznego państwa prawnego z tego względu, że doszło do naruszenia zakazu działania prawa wstecz, a także zasady zaufania do organów państwa (s. 22 pytania prawnego). Na skutek zmiany w 2009 r. interpretacji kwestionowanych przepisów przez organ rentowy, pracodawcy-płatnicy zostali obciążeni obowiązkiem opłacenia składki za okresy przypadające przed podjęciem przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie o sygn. akt II UZP 6/09.

Naruszenia art. 2 Konstytucji przez zakwestionowane rozwiązanie pytający sąd upatrywał także w tym, że nie został wskazany instrument umożliwiający pracodawcy realizację obowiązku ustalania podstawy wymiaru składek z uwzględnieniem wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi przez inny podmiot.

1.5. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wyraźnie podkreślił, że nie zgadza się z linią orzecniczą Sądu Najwyższego dotyczącą kwestionowanych przepisów. Wskazał, że w tym stanie prawnym, ma „wątpliwości co do konstytucyjności stosowania prawa” (zob. s. 8 pytania prawnego).

Sąd, odnosząc się do poszczególnych zarzutów, uznał, że dane wzorce konstytucyjne narusza art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. „rozumiany i stosowany” w określony sposób.

1.6. Pytający sąd wyjaśniając, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy, stwierdził, że: jest świadomy, iż powinien podjąć się samodzielnego rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań przed zwróceniem się do TK z pytaniem prawnym. Uznał też, że mógłby dokonać interpretacji art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. w sposób zgodny z art. 2 Konstytucji i tym samym nadać konstytucyjne rozumienie wskazanego przepisu prawa. Podkreślił jednak, że los takiego rozstrzygnięcia, wobec jednoznacznej linii orzecniczej, jest z góry przesądzony na niekorzyść prezentowanego w sprawie stanowiska. Pytający sąd wyraził

przekonanie, że zaprezentowane zagadnienie prawne może być rozwiązane wyłącznie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. s. 28 pytania prawnego).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 września 2016 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Prokurator stwierdził, że pytający sąd przedmiotem kontroli nie uczynił treści omówionych przepisów, lecz ich rozumienie, nadane w powszechnie przyjętej w orzecznictwie sądowym wykładni art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.

Odnosząc się do stanowiska pytającego sądu, Prokurator uznał, że skoro od podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09, wykładnia przepisów kwestionowanych w pytaniu prawnym ma charakter stały i jest jednolicie stosowana w orzecznictwie sądowym, to art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., w zakresie opisanym w *petitum* pytania prawnego, mógłby stanowić przedmiot konstytucyjnej kontroli.

2.2. Prokurator rozważył jednak, czy pytanie prawne spełnia przesłankę przedmiotową. Stwierdził, że z analizy pytania prawnego wynika, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., we wskazanym wyżej zakresie, w odniesieniu do wskazanych wzorców konstytucyjnych, zakwestionowany został w dwóch aspektach.

Pierwszy z nich to zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit*, z tej przyczyny, że w związku z podjęciem przez Sąd Najwyższy uchwały z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09, nastąpiła zmiana, przyjmowanej dotychczas przez ZUS, interpretacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie odnoszącym się do płatnika składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne pracownika, który w ramach umowy zlecenia zawartej z podmiotem zewnętrznym wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy. W wyniku tej uchwały, po 10 latach od wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na pracodawców został nałożony obowiązek daninowy, i to z obowiązkiem spłaty należności za okres przypadający przed 2009 r., co, zdaniem pytającego sądu, przemawia za niezgodnością kwestionowanego rozwiązania z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z art. 64 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

Prokurator uznał, że zarzuty niezgodności art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 84 Konstytucji w takim aspekcie nie zostały odniesione przez pytający sąd do normy prawnej, ale do praktyki stosowania prawa przez ZUS do stanów faktycznych powstałych w latach 2001-2009, przed podjęciem przez Sąd Najwyższy uchwały z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09, oraz po podjęciu tej uchwały przez Sąd Najwyższy.

Prokurator przypomniał, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. został dodany do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1256), i od tego momentu nie zmieniono tego przepisu. Nie zmieniło się także jego tzw. otoczenie normatywne. Stawiając art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. zarzut niezgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z wywodzoną z niej zasadą *lex retro non agit* (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 84 Konstytucji, pytający sąd zrekonstruował normę prawną, którą poddał kontroli w niniejszej sprawie, nie z treści normatywnej zakwestionowanych przepisów, ale ze zmienionej praktyki ZUS w związku z orzecznictwem sądowym. W tym zakresie pytanie prawne nie spełnia zatem przesłanki przedmiotowej.

Drugi zarzut sądu dotyczył niezgodności art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. w zakresie opisanym w *petitum* pytania prawnego z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 84 Konstytucji. W szczególności odnosił się do niespełnienia wymogu usta-

wowej formy ingerencji w prawo własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), z uwagi na niedookreślenie adresata zobowiązanego do ponoszenia ciężaru publicznego, jakim jest składka na ubezpieczenia społeczne (art. 84 Konstytucji). Pytający sąd stwierdził, że niedookreśloność regulacji polega na tym, że możliwa jest odmienna niż przyjęta w orzecznictwie sądowym i praktyce ZUS wykładnia kwestionowanych przepisów.

Prokurator stwierdził, że wyżej sformułowany zarzut nie dotyczy normy, której treść ustalona została w orzecznictwie sądowym, lecz dotyczy wykładni przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Tymczasem pytanie prawne nie może dotyczyć wykładni przepisów. Zatem także w odniesieniu do drugiego zarzutu pytanie prawne również nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a postępowanie powinno być umorzone.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 marca 2017 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek za wątpliwe uznał spełnienie przesłanek przedmiotowej i funkcjonalnej przez analizowane pytanie prawne. Stwierdził, że z analizy tego pytania wynika, iż sąd pytający ma „wątpliwości co do konstytucyjności stosowania prawa” (zob. s. 8 pytania prawnego).

Zdaniem Marszałka, argumenty pytającego sądu wskazują na to, że nie ma on wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów (ani ich brzmienia, ani ich treści). Kwestionuje bowiem wyłącznie ich interpretację sądową. Z pytania wynika, że sąd oczekuje od Trybunału oceny konstytucyjnej poprawności wykładni Sądu Najwyższego, zdeterminowanej uchwałą z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09.

Marszałek stwierdził, że z uzasadnienia pytającego sądu wynika, iż nie jest on zainteresowany dokonaniem kontroli treści normatywnych. Sąd wnosi tylko o kontrolę orzecznictwa Sądu Najwyższego, które w jego ocenie nie jest oparte na przepisach u.s.u.s.

W ocenie Marszałka, tak sformułowany zarzut powoduje, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a przez to również przesłanki funkcjonalnej.

Niezależnie od powyższych ustaleń, Marszałek Sejmu stwierdził, że merytoryczne rozpatrzenie pytania prawnego byłoby niezasadne. Pytający sąd przedstawił argumenty, które przemawiać mają za tezą o naruszeniu wzorców kontroli. Marszałek uznał, że nietrafny jest zarzut braku podstawy prawnej do nałożenia na pracodawcę pracowników, o których mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., obowiązków publicznoprawnych, których wykonanie „uszczupli” mienie pracodawcy. Podstawę prawną stanowią przepisy u.s.u.s. w rozumieniu przyjętym przez SN i sądy powszechne.

Marszałek uznał, że także zarzut wstecznego działania prawa, jakie miało nastąpić wskutek zmiany wykładni, nie jest właściwy w rozpatrywanym pytaniu prawnym.

W aktualnym stanie prawnym pytający sąd musi rozstrzygnąć, czy na skutek działań ZUS (wydanie poradnika z 2011 r.) oraz SN (wyznaczonych uchwałą z 2 września 2009 r.) doszło do zmiany wykładni przepisów u.s.u.s. Jeśli odpowiedź jest pozytywna, wówczas należy zastosować zasadę *interpretatio retro non agit*, a jeśli nie, trzeba wykonać dyspozycję przepisów u.s.u.s. w rozumieniu, w jakim zostały ukształtowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego. W obu wypadkach nie jest spełniona przesłanka relewancji pytania prawnego, a wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne.

4. W piśmie z 5 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w piśmie z 1 czerwca 2016 r. zajął stanowisko, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz praco-

dawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 84 Konstytucji.

Rzecznik podzielił stanowisko pytającego sądu, że badany przepis narusza konstytucyjną zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2), nakaz ograniczania własności wyłącznie w formie ustawy (art. 64 ust. 3) oraz nakaz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 84). Jako dodatkowy wzorzec kontroli wskazał zasadę poprawnej legislacji i spójności systemu prawa. Podzielił też argumenty wskazane przez pytający sąd.

Rzecznik podkreślił, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w sprawie jest ugruntowana wykładnia zaskarżonych przepisów, przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, nie odpowiada konstytucyjnym wymogom stanowienia prawa.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Apelacyjny (dalej: pytający sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.; dalej: u.s.u.s. albo ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 84 Konstytucji.

Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. „Za pracownika, w rozumieniu ustawy, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”.

Art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. zawiera definicję ustawową i stanowi, że: „użyte w ustawie określenia oznaczają: płatnik składek: pracodawca – w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca Zakład”.

2. Sposób sformułowania zarzutu w *petitum* pytania prawnego, a także argumentacja zawarta w jego uzasadnieniu powodują, że konieczne było rozważenie, czy pytanie to spełnia wymogi wynikające z art. 193 Konstytucji.

2.1. Pytanie zostało zadane przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie. Niewątpliwie więc spełnia ono przesłankę podmiotową.

2.2. Formalnie pytający sąd jako przedmiot kontroli wskazał jednostki redakcyjne aktu normatywnego, a więc art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. Samo jednak wskazanie przepisów prawnych nie jest wystarczające, by stwierdzić spełnienie przesłanki przedmiotowej, w sytuacji gdy sąd kwestionuje je w odniesieniu do określonego ich rozumienia („rozumiany w ten sposób, że...”).

2.2.1. Trybunał Konstytucyjny rozważył zatem, co pytający sąd uczynił przedmiotem pytania prawnego. Należy bowiem przypomnieć, że przedmiotem kontroli Trybunału z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją są akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, nie ocenia stosowania prawa. Nie jest kolejną instancją weryfikującą orzeczenia sądowe czy rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. W jego kompetencji nie ma dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni (zob. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84).

Przedmiotem pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, może być więc ocena hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy.

Należy przy tym pamiętać, że na treść danej normy prawnej może się składać nie tylko literalne brzmienie kwestionowanego przepisu, lecz także jego systemowe uwarunkowanie i ukształtowana w tej materii linia orzecznicza.

2.2.2. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał ustalił, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten w praktyce nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego państwa (zob. np. wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). To znaczy, że Trybunał podczas przeprowadzania oceny konstytucyjności prawa, powinien uwzględnić też rozumienie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter stały, powszechny i jednoznaczny (zamiast wielu zob. wywód zawarty w postanowieniu z 28 czerwca 2017 r., sygn. SK 20/16, OTK ZU A/2017, poz. 52 i przywołane tam orzecznictwo).

2.2.3. Odnosząc powyższe ustalenia do rozpatrywanego pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że pytający sąd kwestionuje określoną wykładnię danych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Trybunał potwierdził, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym uchwałą z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09 (OSNP nr 3-4/2010, poz. 46), jednolicie przyjmuje się, iż w wypadku, gdy osoba, pozostająca w stosunku pracy, jednocześnie w ramach umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy, to wówczas ten pracodawca jest płatnikiem składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe tego pracownika z tytułu tej umowy (zob. też np. uchwała SN z 6 lutego 2014 r., sygn. akt II UK 279/13, Lex nr 1436176).

Wyżej wskazane stanowisko zajmują sądy apelacyjne (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30 lipca 2015 r., sygn. akt III AUa 754/15, Lex nr 1793814; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 20 października 2015 r., sygn. akt III AUa 224/15, Lex nr 1927589; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 27 października 2015 r., sygn. akt III AUa 252/15, Lex nr 1927597; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29 października 2015 r., sygn. akt III AUa 132/15, Lex nr 1927574).

Formalnie można byłoby zatem przyjąć, że przedmiotem kontroli pytający sąd uczynił dane przepisy w brzmieniu nadanym im przez stałą, powszechną, utrwaloną i jednolitą praktykę sądową.

Z analizy argumentów pytającego sądu wynika jednak, że kwestionuje on nie określone brzmienie przepisów, ale stosowanie prawa. Wyraził to *expressis verbis*, stwierdzając, że: „Sąd apelacyjny rozważył sprawę i powziął wątpliwości co do konstytucyjności stosowania prawa” (zob. s. 8 pytania prawnego) i że „powziął wątpliwości co do konstytucyjności powszechnie przyjętej interpretacji i stosowania prawa tj. art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4.2a ustawy systemowej” (zob. s. 16 pytania prawnego). Ponadto, wyjaśniając zarzut niekonstytucyjności, sąd wielokrotnie powtarzał, że kwestionuje dany przepis „rozumiany i stosowany” w określony sposób (zob. s. 16-18 pytania prawnego).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że nie można przedmiotem pytania prawnego czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wnioski o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego (zob. postanowienie z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67; teza podtrzymana m.in. w postanowieniach z: 16 maja 2007 r., sygn. P 23/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 58; 14 stycznia 2009 r., sygn. P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 5; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86; 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15).

Pytanie prawne może służyć wyłącznie ocenie hierarchicznej zgodności przepisów prawa (por. art. 193 Konstytucji), a nie rozstrzygnięciu sporów interpretacyjnych czy ustalaniu wiążącej wykładni zaskarżonych regulacji (por. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; teza powtórzona w późniejszych orzeczeniach).

Sąd konstytucyjny nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze stosowaniem prawa przez sądy. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego precyzowanie przepisów prawa za pomocą wiążącej wykładni (zob. też postanowienia z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110; 16 maja 2007 r., sygn. P 23/06, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107; 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17; 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13; 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107 a także wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129).

Z powyższych ustaleń wynika, że pytający sąd świadomie nie uczynił przedmiotem pytania prawnego przepisów prawnych, ale chodzi mu o zagadnienie ich stosowania i dokonywania ich wykładni. Wyraźnie wskazał, że niezgodne z wzorcami kontroli są przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „rozumiane i stosowane” w określony, ustalony uchwałami SN, sposób (zob. s. 16-18 pytania prawnego). Ponadto wyjaśnił, że w okresie relevantnym dla zawisłej przed nim sprawy nie doszło do zmian przepisów prawa, lecz jedynie „zmieniała się (...) interpretacja prawa, która przełożyła się wprost na jego stosowanie”. To zmiana wykładni spowodowała dotkliwe skutki materialne dla powoda (zob. s. 21 pytania prawnego).

Zatem skoro w uzasadnieniu pytania prawnego sąd stwierdził, że „sformułowanie pytania nie dotyczy treści normy zawartej w przywołanych przepisach prawa, lecz jego stosowania, co wynika z powszechnie przyjętej interpretacji przepisów”, a „problemem konstytucyjnym jest stosowanie prawa wynikające z rozumienia przepisów, które nie znajduje uzasadnienia w ich treści” (zob. s. 25-26), to Trybunał uznał, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a postępowanie zostało umorzone.

2.3. Ze względu na niespełnienie przez pytanie prawne przesłanki przedmiotowej zbędna jest analiza przesłanki funkcjonalnej. Trybunał zwrócił jedynie uwagę na to, że pytający sąd nie wykazał tej przesłanki w uzasadnieniu pytania prawnego, podczas gdy wykazanie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed pytającym sądem sprawy jest jego obowiązkiem (por. np. wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109 i postanowienie z 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10).

Jeżeli bowiem sąd stwierdził, że mógłby dokonać interpretacji art. 8 ust. 2a w związku z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. w zgodzie z Konstytucją, a przez to przywrócić konstytucyjność rozumienia wskazanego przepisu prawa, nie ma bezpośredniego związku między ewentualną odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne a sprawą toczącą się przez sąd pytającym.

Pytający sąd jasno stwierdził, że mimo iż może dokonać wykładni kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją i wydać rozstrzygnięcie, to jednak los takiego rozstrzygnięcia, wobec istniejącej odmiennej linii orzeczniczej jest z góry przesądzony na niekorzyść zajętego w sprawie stanowiska. Zdaniem pytającego sądu, pozytywna odpowiedź Trybunału pozwoliłaby sądowi na wydanie wyroku uwalniającego płatnika od zobowiązania nałożonego na niego w drodze interpretacji prawa naruszającej jego konstytucyjne uprawnienia wskazane w art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

To wyjaśnienie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Pytający sąd oczekuje bowiem, że Trybunał swoim wyrokiem odmieni sposób stosowania określonych przepisów. W ten sposób chce mieć pewność, że przyjęty kierunek rozstrzygnięcia będzie właściwy. Tymczasem w sprawie sporu o wykładnię zaskarżonej regulacji Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy.

3. Niezależnie od braku spełnienia przesłanek pytania prawnego, Trybunał zwrócił uwagę, że także przywołane przez pytający sąd wzorce kontroli i uzasadnienie zarzutów nie spełniają wymogów wydania wyroku.

Po pierwsze w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 84 Konstytucji, sąd odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego związanego z zasadami kształtowania zobowiązań podatkowych. Tymczasem składki z systemu ubezpieczeń społecznych nie są podatkiem i nie mają charakteru podatkowego. Oznacza to, że argumentacja sądu pytającego nie jest adekwatna do będącego przedmiotem sprawy systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd uznaje, że: „naruszeniem art. 84 Konstytucji jest wyinterpretowywanie tego obowiązku z przepisów ustawy systemowej w sytuacji, gdy nie zostało to jednoznacznie ustawowo zapisane”. Czynność, jaką jest wyinterpretowywanie obowiązku opłacania składek (przez organy władzy publicznej) ma związek ze sferą stosowania prawa i jako taka nie może być przedmiotem oceny TK.

Po drugie, pytający sąd jako punkt odniesienia wymienił art. 64 ust. 3 Konstytucji, dotyczący możliwości ograniczenia własności jedynie w ustawie. Sąd, dokonując analizy systemu ubezpieczeń społecznych, nie wskazał związków między kwestionowanymi przepisami a wskazanym wzorcem kontroli. Nie można bowiem uznać, że argument niespełnienia wymagania ustawowej formy ingerencji w prawo własności z uwagi na niedookreślenie adresata zobowiązanego do ponoszenia ciężaru publicznego, jakim jest składka na ubezpieczenia społeczne, czyni zadość uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności, jeśli weźmie się pod uwagę treść kwestionowanych przez pytający sąd przepisów.

Po trzecie, pytający sąd zarzucił kwestionowanej regulacji naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza naruszenie zakazu działania prawa wstecz. Argumentacja podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem odnośnie do naruszenia art. 2 Konstytucji dotyczy jednak kwestii stosowania prawa oraz zmiany wykładni prawa, a nie treści regulacji, która od momentu wejścia w życie nie była nowelizowana. Z tego względu podniesione argumenty nie mogłyby być uznane za adekwatne do kwestionowanych regulacji.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności Trybunał postanowił jak w sentencji.