



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 czerwca 2021 r.

Pozycja 29

WYROK

z dnia 13 maja 2021 r.

Sygn. akt K 15/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Justyn Piskorski
Jakub Stelina – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 maja 2021 r., połączonych wniosków:

- 1) Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) w brzmieniu „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” w związku z art. 18 ust. 1a oraz w związku z art. 4 pkt 2 lit. a, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, 2 i 3, art. 17 ust. 1 i 2 tej ustawy, art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.), art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.), art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272, ze zm.), art. 2 pkt 2 i 3, art. 36 ust. 2 i 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, ze zm.) z:
 - art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 2 i art. 51 ust. 1 Konstytucji,
- 2) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:
 - a) art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powołanej w punkcie 1 w odniesieniu do zwrotu „wykonuje pracę na rzecz praco-

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 maja 2021 r. w Dz. U. poz. 918.

- dawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji,
- b) art. 8 ust. 2a w związku z art. 9 ust. 1 i 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i 3, art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakładają na pracodawcę zatrudniającego osobę, która wykonuje pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż ten pracodawca 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe z uwzględnieniem w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodu osiągniętego przez osobę wykonującą pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż pracodawca, na którego nałożono ten obowiązek, 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, 432 i 619), w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 18 listopada 2015 r. Prezydent Konfederacji Lewiatan zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) w brzmieniu „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” w związku z art. 18 ust. 1a oraz w związku z art. 4 pkt 2 lit. a, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, 2 i 3, art. 17 ust. 1 i 2 u.s.u.s., art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.), art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.), art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29

ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272, ze zm.), art. 2 pkt 2 i 3, art. 36 ust. 2 i 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, ze zm.) z:

1) art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,

2) art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prezydenta Konfederacji Lewiatan, normy prawne wynikające z zakwestionowanych przepisów nakładają na pracodawców obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych względem pracowników od kwot stanowiących ich wynagrodzenie z umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników z osobami trzecimi, na podstawie których pracownicy świadczą pracę na rzecz pracodawcy. U podstaw niekonstytucyjności każdej ze wskazanych norm leży art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. nakazujący uznawać za pracownika na potrzeby u.s.u.s. pracownika pracodawcy, który na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z innym podmiotem świadczy pracę na rzecz pracodawcy. Oznacza to, że na podstawie art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., w związku z pozostałymi przepisami wskazanymi przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan, na pracodawcę, tj. osobę trzecią w stosunku do stron umowy cywilnoprawnej, nałożone są obowiązki odprowadzania składek na odpowiednie ubezpieczenia i fundusze. Pracodawca pełni zatem rolę płatnika składek należnych od kwot wynagrodzenia z tytułu umów, których nie jest stroną, i o zawarciu których może nawet nie wiedzieć.

Podnosząc zarzut naruszenia art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazał, że zaskarżone przepisy kreują obowiązek pobrania i zapłaty składek przez osobę (pracodawcę), która nie jest stroną umowy zawartej między pracownikiem a osobą trzecią. Stanowią więc „nieuprawnioną i nieproporcjonalną ingerencję państwa w sferę wolności gospodarczej jednostki, w tym w niezakłócone korzystanie z pracy zatrudnionych osób”. Zdaniem Prezydenta Konfederacji Lewiatan, taka sytuacja powoduje ingerencję w wysokość kosztów pracy, a tym samym narusza zasadę wolności działalności gospodarczej. Prezydent Konfederacji Lewiatan zwrócił ponadto uwagę na możliwość wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji) i wskazał, że wprawdzie art. 22 Konstytucji reguluje kwestię dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne wolności odmiennie niż art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednakże ograniczenie powinno odpowiadać wymaganiom testu proporcjonalności wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego ocenie, rozwiązania wynikające z art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., nie spełniają przesłanek testu proporcjonalności, ponieważ „brak jest (...) spełnienia przesłanki niezbędności, koniecznej do ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej przedsiębiorców oraz przekroczony jest próg uzasadnionej dotkliwości regulacji”. Obowiązek wynikający z art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. jest przy tym bardzo dotkliwy. Po pierwsze, ma bowiem konkretny wymiar materialny, po drugie, brak jest instrumentów prawnych do jego skutecznej realizacji, po trzecie, obciąża pracodawcę dodatkowymi zadaniami obliczania i odprowadzania składek, których na siebie nie przyjmował własnymi działaniami.

Prezydent Konfederacji Lewiatan zwrócił ponadto uwagę, że nałożony na pracodawcę ciężar finansowy narusza ustanowioną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji zasadę ochrony prawa własności i podniósł, że każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, a własność może być ograniczana tylko w ustawie i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Zaskarżone przepisy, jego zdaniem, nakładają na pracodawcę obowiązek opłacania z własnych środków składek również od przychodu, jaki pracownik pracodawcy uzyskał na mocy umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, o którego

wysokości pracodawca może nie mieć wiedzy. Przepisy te naruszają więc bezpośrednio uprawnienia majątkowe pracodawców.

Zaskarżone unormowanie, zdaniem Prezydenta Konfederacji Lewiatan, nie odpowiada ponadto celom zamierzonym przez ustawodawcę, „bo prowadzi do nałożenia dodatkowych ciężarów również na pracodawców uczciwych, którzy nie dążą do obejścia prawa”, co skutkuje naruszeniem wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji w aspekcie, w jakim stanowione prawo ma odpowiadać celom przyświecającym prawodawcy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazał, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę spójności systemu prawa oraz zasadę, zgodnie z którą podstawę obowiązku ujawnienia informacji dotyczących danej osoby mogą stanowić jedynie przepisy ustawy. Podniósł jednocześnie, że nie istnieją w systemie prawa regulacje uprawniające pracodawcę do żądania informacji dotyczących wynagrodzenia przysługującego pracownikowi na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią.

W ocenie Prezydenta Konfederacji Lewiatan, kompleksowym rozwiązaniem problemu zgodności norm byłaby, przede wszystkim, eliminacja z systemu prawnego zaskarżonego fragmentu art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s.

2. We wniosku z 2 czerwca 2016 r. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Pracodawcy RP) zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w odniesieniu do zwrotu „wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Ponadto zwrócili się o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2a w związku z art. 9 ust. 1 i 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i 3, art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1a u.s.u.s. w zakresie, w jakim nakładają na pracodawcę zatrudniającego osobę, która wykonuje pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż ten pracodawca 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe z uwzględnieniem w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodu osiągniętego przez osobę wykonującą pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż pracodawca, na którego nałożono ten obowiązek, 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Pracodawców RP, rozszerzenie na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych pojęcia „pracownika” i objęcie jego zakresem także osoby wykonujące pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem innym niż pracodawca, przy jednoczesnym wykonywaniu pracy „na rzecz” pracodawcy, wywołuje wątpliwości, na kim ciąży obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania składek ubezpieczeniowych do ZUS. Jak wskazali Pracodawcy RP, wątpliwości te rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09, OSN IPUSiSP 3-4/2010, poz. 46), co spotkało się z krytyką ze strony części przedstawicieli nauki prawa oraz uznaniem takiego obowiązku ciężącego na pracodawcy za niemożliwy do realizacji.

Formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, Pracodawcy RP odnieśli się do dwóch zasad wyprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny z przywołanego przepisu, mianowicie zasady poprawnej legislacji oraz zasady proporcjonalności pojmowanej jako zakaz nadmiernej ingerencji.

W zakresie zastosowania zasady poprawnej legislacji Pracodawcy RP powołali się na brak odpowiedniej dla rodzaju regulowanej materii precyzji sformułowania „na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” zawartego w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w odniesieniu do pracy świadczonej w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą inną niż pracodawca.

Odnosnie do zasady proporcjonalności pojmowanej jako zakaz nadmiernej ingerencji Pracodawcy RP wskazali, że „zaskarżone przepisy stanowią niedopuszczalną, nadmierną ingerencję w sferę prawnie chronionych interesów pracodawcy, którego pracownik w czasie, w którym nie pozostaje do dyspozycji pracodawcy, podejmuje zajęcia zarobkowe u osób trzecich i może się zdarzyć, że końcowy efekt tych zajęć trafi – w wykonaniu kontraktu wiążącego pracodawcę z osobą trzecią – do pracodawcy. Pracodawca nie może być odpowiedzialny za zachowania pracownika w czasie, w którym ten pracownik nie pozostaje do dyspozycji pracodawcy i nie może być odpowiedzialny za zachowania swego kontrahenta, u którego zamówił usługę, dzieło lub towar”. Pracodawcy RP zauważyli przy tym, że pytanie o prawne instrumenty, jakie posiada pracodawca, aby wykonać obowiązek przekazania składek do ZUS od przychodu uzyskanego przez osobę wykonującą pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z innym podmiotem niż ten pracodawca, jest pytaniem retorycznym. Nie ma bowiem w systemie prawnym, zdaniem Pracodawców RP, takiego instrumentu, za pomocą którego istniałaby możliwość skutecznego dochodzenia stosownych informacji od pracownika lub kontrahenta.

Podnosząc zarzut naruszenia art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Pracodawcy RP wskazali, że wydatki poniesione przez pracodawcę na sfinansowanie części składki przy uwzględnieniu w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osiągniętego przez pracownika przychodu z tytułu umów, o których mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., jeżeli w ramach tego rodzaju umów pracownik wykonywał pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, nie mieszczą się w formule kosztów poniesionych w celu osiągnięcia przychodów użytej w ustawach „o podatku dochodowym”, gdyż przychód – skutek zawarcia umowy cywilnoprawnej osiąga osoba trzecia – a pracodawca, na którego rzecz została wykonana praca, może osiągnąć przychód dzięki kontraktowi z osobą trzecią. Skutkiem zaskarżonych przepisów jest zatem taka ingerencja w sferę prawnie chronionych interesów pracodawcy uznawanego za płatnika składek, która w świetle standardów konstytucyjnych jest niedopuszczalna. Pracodawcy RP zauważyli, że skoro Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z 12 lutego 2014 r. o sygn. K 23/10 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10), że przez nadmierną ingerencję w sferę prawnie chronionych interesów jednostki pracodawca narusza art. 2 Konstytucji, to ten pogląd winien mieć zastosowanie w sytuacji, gdy wzorcem jest art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca odniósł się także do problematyki ochrony danych osobowych i niemożności uzyskania przez pracodawcę (bez dobrej woli pracownika) informacji o wysokości wynagrodzenia z tytułu zawartej przez niego jednej z umów, o których mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (w tym w jakiej części wskazane wynagrodzenie stanowi ekwiwalent za pracę wykonaną przez pracownika na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy), co tym samym uniemożliwia pracodawcy obliczenie i odprowadzenie składki do ZUS.

Pracodawcy RP zarzucili także brak spełnienia przesłanek testu proporcjonalności przez kwestionowane normy. Uznali, że żadna z przesłanek nie została spełniona. Kwestionowane regulacje nie są w stanie osiągnąć zamierzonych przez ustawodawcę skutków ani nie są niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane, ze względu na istnienie innych instrumentów stosowanych przez ZUS służących przeciwdziałaniu patologiom polegającym na nieuczciwym unikaniu obowiązków daninowych w sferze ubezpieczeń społecznych. W odniesieniu do ostatniej przesłanki testu proporcjonalności wnioskodawca stwierdził, że zaskarżone regulacje nie pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych na

pracodawców ciężarów. Zaskarżone normy „zachwiały równowagę w układzie: pracodawca – pracownik – osoba trzecia korzystająca z pracy cudzego pracownika, powiązana z jego pracodawcą umową cywilnoprawną, a przez to stanowią nadmierną, niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjnie chronioną wolność działalności gospodarczej”.

3. W piśmie z 29 czerwca 2016 r. stanowisko zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO). Zdaniem Rzecznika, art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. rozumiany w ten sposób, że stanowi podstawę prawną nadania statusu płatnika składek dla pracodawcy za pracownika z tytułu umowy zlecenia zawartej przez tego pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy wykonywał pracę na rzecz własnego pracodawcy, jest niezgodny z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Odnosząc się do problemu konstytucyjności przepisów u.s.u.s., Rzecznik wskazał na zmianę wykładni art. 8 ust. 2a u.s.u.s. dokonaną w uchwale Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09. Przed wydaniem powyższej uchwały zleciodawcy byli zobowiązani do zgłaszania zawartych umów cywilnoprawnych do obowiązkowych ubezpieczeń na zasadach obowiązujących pracowników. W świetle powyższej uchwały natomiast to pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia z tytułu tej umowy. To stanowisko spotkało się z akceptacją judykatury i jest powszechnie uznawane w orzecznictwie.

W odniesieniu do problematyki interpretacji przepisów w stanowisku Rzecznika został przywołany pogląd Trybunału Konstytucyjnego precyzujący, że jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez doktrynę, to przedmiot kontroli konstytucyjności stanowi norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (np. wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06).

Uzasadniając niezgodność art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, Rzecznik zarzucił nieprecyzyjne i niepełne sformułowanie badanego przepisu, co prowadzi do możliwości nadania mu kształtu niezgodnego z Konstytucją.

Stawiając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, wskazał, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s., „rozumiany w ten sposób, że to pracodawca jest płatnikiem składek z tytułu umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią za pracownika, który na podstawie tej umowy wykonuje pracę na jego rzecz i to za wsteczny okres, liczony od chwili zawarcia przez pracownika umowy zlecenia z osobą trzecią”, narusza fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. nieretroakcji prawa i jego wykładni oraz zaufania do organów państwa. W ocenie Rzecznika, zmiana stanowiska organów rentowych dokonana pod wpływem wyżej wskazanej uchwały Sądu Najwyższego nastąpiła z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego, gdyż doszło do sytuacji, w której pracodawca został obciążony zobowiązaniem finansowym w wyniku zmiany po 12 latach interpretacji prawa. Rzecznik wskazał ponadto, że kwestionowane rozumienie przepisów nakłada na pracodawców obowiązek zapłaty składek, nie kreując jednocześnie uprawnień umożliwiających pozyskanie informacji dotyczących m.in. wysokości wynagrodzenia przysługującego pracownikowi na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią. Powyższe uwagi uzasadniają, zdaniem RPO, wniosek, że kwestionowane rozumienie przepisów u.s.u.s. jest niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa, poprawnej legislacji oraz spójności systemu prawa.

Rzecznik wskazał na niezgodność art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, odnosząc się do zasady ochrony wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawy. Zdaniem Rzecznika, w analizowanym

wypadku przyjęte za uchwałą Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r. rozumienie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. skutkuje nałożeniem na pracodawcę (płatnika składek) obowiązków, które nie zostały określone przepisami rangi ustawowej. Z tego względu, w ocenie Rzecznika, naruszone zostały gwarancje wolności działalności gospodarczej wyrażone w art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Kwestionowany przepis naruszać ma także konstytucyjną zasadę ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, przepis prawa w znaczeniu nadanym mu w wyniku wykładni rozszerzającej nie może stanowić podstawy prawnej do zobowiązania do opłacania składek przez pracodawców i z tego względu stanowi ingerencję w prawo własności. Nie spełnia bowiem formalnych wymogów ograniczenia prawa własności, pozwalających na uczynienie tego wyłącznie w drodze ustawy.

W dodatkowym piśmie z 16 sierpnia 2016 r. Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie z wniosku Pracodawców RP oraz zajął stanowisko, że art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 1a u.s.u.s. rozumiany w ten sposób, że stanowi podstawę prawną nadania pracodawcy statusu płatnika składek z tytułu umowy zlecenia zawartej przez jego pracownika z osobą trzecią, na podstawie której to umowy wykonywał pracę na rzecz własnego pracodawcy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji. W związku z połączeniem spraw z wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan oraz wniosku Pracodawców RP Rzecznik uznał, że nie zachodzi potrzeba ponownego przytaczania argumentacji przedstawionej w stanowisku odnoszącym się do niezgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych we wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan.

4. W piśmie z 29 listopada 2017 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Stwierdził, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Natomiast postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 51 ust. 1 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności podlegać powinno umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W pozostałym zakresie postępowanie podlegać powinno umorzeniu z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy wniosków Prezydenta Konfederacji Lewiatan oraz Pracodawców RP wynika, że do rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wystarczające jest badanie jedynie zakwestionowanej części przepisu. „Przepisy związkowe” zostały powołane bowiem wyłącznie w celu wzmocnienia argumentacji służącej wykazaniu niekonstytucyjności instytucji uznania za pracownika osoby, która wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, tj. art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. Nie ma zatem potrzeby dokonywania konstytucyjnej kontroli tego przepisu w związku ze wskazanymi przepisami u.s.u.s. oraz innych ustaw.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Prokurator Generalny przyjął niedopuszczalność kontroli przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 51 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że stosownie do art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału, jeżeli akt normatywny dotyczy „spraw objętych ich zakresem działania”, a pojęcie to powinno być interpretowane w sposób ścisły. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że do zakresu działania Konfederacji Lewiatan nie należy ochrona prawa do prywatności pracowników. Z tego względu kontrola zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 51 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalna, a postępowanie winno zostać w tym zakresie umorzone.

Analizując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie niezgodności badanego przepisu z zasadą proporcjonalności pojmowaną jako zakaz nadmiernej ingerencji, Prokurator Generalny stwierdził, że Pracodawcy RP nie przedstawili samodzielnej argumentacji na rzecz niezgodności art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji, koncentrując się na „zastrzeżeniach wobec, zawartego w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. Tw 16/15 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 574), stwierdzenia, że Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej nie są podmiotem uprawnionym do powołania jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji”. Z powyższych względów, zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek w części dotyczącej badania przedmiotu kontroli z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności nie spełniał warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), a zatem postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie zasady poprawnej legislacji, Prokurator Generalny wskazał, powoławszy się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że „nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie stanowią *per se* o jego niekonstytucyjności”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych wynika, że podstawowe problemy prawne związane z interpretacją zaskarżonego przepisu zostały rozstrzygnięte przy zastosowaniu powszechnych metod wykładni, a zatem podniesiony problem kwalifikowanych trudności interpretacyjnych dotyczących art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s., a w konsekwencji naruszenia praw lub wolności pracodawców jest nieuzasadniony.

W odniesieniu do zarzutu sformułowanego we wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan, opartego na dążeniu do wykazania braku celowości zaskarżonej regulacji, Prokurator Generalny stwierdził, że cały art. 8 ust. 2a u.s.u.s. realizuje cel założony przez ustawodawcę, którym wbrew twierdzeniu Prezydenta Konfederacji Lewiatan było nie tylko przeciwdziałanie praktykom pracodawców świadomie unikającym opłacania składek w pełnym wymiarze, ale objęcie obowiązkiem odprowadzania składki od przychodów dotychczas „nieoskładkowanych”.

Nawiązując do kwestii zgodności art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia przez ten przepis zasady spójności systemu prawa, Prokurator Generalny wskazał, że w związku z powyższymi zastrzeżeniami, wnioskodawcy powołali się na trudności z uzyskaniem przez pracodawcę informacji niezbędnych do uwzględnienia w podstawie wymiaru składek przychodu pracownika z tytułu umów cywilnoprawnych oraz niespójność zaskarżonego przepisu z regulacjami podatkowymi. Jednocześnie Prokurator Generalny przypomniał, że powyższe kwestie utrudnień w pozyskaniu stosownych informacji przez pracodawcę, a także niespójności zaskarżonego przepisu z ustawami podatkowymi były wielokrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Istnieje powszechnie akceptowane stanowisko, które zostało wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 18 października 2011 r., sygn. akt III UK 22/11, że „pracodawca ma prawo domagania się tego rodzaju informacji przede wszystkim od samego pracownika w ramach trójstronnego stosunku ubezpieczeń społecznych łączącego ubezpieczonego, płatnika składek oraz organ rentowy. Funkcjonowanie tego stosunku wiąże się między innymi ze spełnieniem przez płatnika nałożonych nań przez ustawodawcę zadań w zakresie obliczania i opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenia pracownika, także pracownika, o jakim mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s.”. Prokurator Generalny zauważył również, że w powołanym wyroku o sygn. akt III UK 22/11 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na możliwość zamieszczenia w umowie zawartej przez pracodawcę z osobą trzecią (zleceniodawcą pracownika) klauzul dotyczących przepływu informacji dotyczących przychodów pracownika związanych z pozostawianiem w dodatkowych stosunkach cywilnoprawnych, a samo zasięga-

nie wiedzy o przychodach pracownika dla realizacji obowiązków podmiotu zwracającego się o tego rodzaju informacje nie może zostać zakwalifikowane jako naruszenie gwarancji w zakresie ochrony danych osobowych. Odnosząc się natomiast do argumentów w zakresie braku spójności zaskarżonego przepisu z ustawami podatkowymi, Prokurator Generalny zauważył, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje poziomej kontroli norm. Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

Co do zarzutu naruszenia przez art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zasady wolności gospodarczej wywodzonej przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a przez Pracodawców RP wyprowadzanej z art. 22 Konstytucji, Prokurator Generalny, powołując się na obszerne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny, stwierdził, że „brak jest związku normatywnego pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Kwestionowany przepis nie zawiera bowiem jakiegokolwiek zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej, a więc regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”. W odniesieniu natomiast do kwestii obowiązku daninowego, Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Trybunału, wskazał, że „nałożenie podatku, co do zasady, nie może być traktowane jako naruszenie wolności gospodarczej”, a ewentualne zastrzeżenia na tle art. 22 Konstytucji mogą być rozpatrywane, gdy zarzut dotyczy m.in. sposobu nakładania podatku. Na tej podstawie Prokurator Generalny przyjął nieadekwatność art. 20 i art. 22 Konstytucji jako wzorców kontroli w sprawie.

W związku z uznaniem art. 20 i art. 22 Konstytucji jako nieadekwatnych wzorców kontroli w sprawie, Prokurator Generalny uznał, że brak jest podstaw do analizy zaskarżonej regulacji w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, który został powołany jako związkowy wzorzec kontroli.

W kontekście naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Prokurator Generalny odniósł się do problematyki badania przepisów z zakresu prawa daninowego (a taką regulacją jest art. 8 ust. 2a u.s.u.s.) z wzorcami kontroli wyrażonymi w art. 64 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że „«obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (...). Obciążenia podatkowe nie podlegają zatem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do zasady, jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli»”. Prokurator przytoczył także treść postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2016 r. (sygn. SK 5/15, OTK ZU A/2016, poz. 58), w którym Trybunał stwierdził, że art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą stanowić adekwatny wzorzec kontroli regulacji z zakresu prawa daninowego, gdy dochodzi do nałożenia obowiązku świadczeń w akcie innym niż ustawa lub gdy z przekroczeniem upoważnienia ustawodawcy wkracza w sferę obowiązku daninowego, ograniczając prawo podmiotowe jednostki.

5. W piśmie z 7 marca 2017 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej sformułowanie „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej (przyzwoitej) legislacji oraz z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji i nie jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Marszałek Sejmu odniósł się do problematyki legitymacji czynnej podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i uznał, że „Prezydent Konfederacji

Lewiatan, podnosząc zarzut niezgodności przepisu ustawy z art. 51 ust. 1 Konstytucji”, wystąpił jako podmiot nielegitymowany, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie. Wskazał, że organizacje pracodawców nie mogą występować w interesie ogólnospołecznym, niezwiązanym bezpośrednio z relacją pomiędzy pracownikami a pracodawcami.

W ocenie Marszałka Sejmu, Prezydent Konfederacji Lewiatan nie uzasadnił, w jaki sposób kwestionowany przepis narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym także w tym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Z analizy pism procesowych wnioskodawców, na co wskazał Marszałek Sejmu, wynika, że oczekują oni przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją przez derogację z systemu jedynie części art. 8 ust. 2a u.s.u.s. dotyczącej sformułowania „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, a nie dążą do usunięcia wszystkich obowiązków pracodawców wynikających ze wskazanych we wnioskach przepisów związkowych. Zatem przedmiotem kontroli, do którego odniósł się Sejm, był art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w ww. części.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji przez będący przedmiotem kontroli art. 8 ust. 2a u.s.u.s., Marszałek Sejmu wskazał, że sformułowania użyte w zaskarżonym przepisie są wystarczająco precyzyjne i jasne, aby adresaci norm mogli odtworzyć zakres swojego zobowiązania. Powołał się przy tym na stałą linię orzeczniczą sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w tym zakresie. Zauważył także, cytując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r. o sygn. K 4/04, że utrata mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest możliwa jedynie wówczas, gdy niejasność jest „tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa”, w tym zastosowania wykładni zgodnej z Konstytucją. Mając powyższe na względzie, a także uznając, że wnioskodawcy nie obalili domniemania konstytucyjności u.s.u.s. w omawianym zakresie, Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu uznał także, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji. Na poparcie tej tezy, odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej, Marszałek Sejmu wyjaśnił, że bezsporne jest wprowadzenie ograniczeń obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych w formie ustawy i ten warunek formalny wskazany w art. 22 Konstytucji został w omawianym wypadku spełniony. Podzielił również stanowisko Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, że celem wprowadzenia zakwestionowanego przepisu był ważny interes publiczny, tj. interes pracowników-ubezpieczonych oraz interes systemu ubezpieczeń społecznych. Wskazując także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zauważył, że obciążenie pracodawców obowiązkami związanymi z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w sposób równy i nienadmierny nie narusza zasady wolności działalności gospodarczej, a obowiązków pracodawców względem ich pracowników nie można „zredukować do obowiązku comiesięcznej wypłaty wynagrodzenia”. Marszałek Sejmu przytoczył także orzecznictwo Sądu Najwyższego wyjaśniające wątpliwości w zakresie możliwości domagania się przez pracodawcę informacji o wysokości przychodu pracownika wynikającego z umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią dla celów ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie zasady proporcjonalności sformułowanego we wniosku Pracodawców RP, Sejm stwierdził nieadekwatność tego wzorca kontroli. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu wskazał, że zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji determinuje relację państwo – jednostka samorządu terytorialnego. Stwierdził zatem, że organizacja pracodawców nie jest uprawniona do powoływania jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Za nieadekwatny wzorzec kontroli Sejm uznał ponadto art. 31 ust. 3 Konstytucji – przywołany związkowo obok art. 22 Konstytucji. Uzasadniając swoje stanowisko Marszałek Sejmu przypominał, że zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 22 Konstytucji w sposób kompleksowy i wyczerpujący reguluje zarówno materialne, jak i formalne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Stwierdził zatem, że art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* względem art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Odnosząc się do wskazanego związkowo przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nie jest niezgodny ze wskazanym wzorcem kontroli. Marszałek przywołał przy tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i stwierdził, że „[n]ie jest ograniczeniem prawa własności, w rozumieniu art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne”, a art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli dla przepisów ustawy wprowadzających obciążenia związane z koniecznością opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne.

II

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: o.t.p.TK) stanowi, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na rozprawie albo posiedzeniu niejawnym (z tym że rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym w pełnym składzie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne; art. 91 i art. 92 ust. 4 o.t.p.TK). Na posiedzeniu niejawnym może być ono rozpoznane, gdy:

- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją,
- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia (art. 92 ust. 1 pkt 1-3 o.t.p.TK).

Formalnym warunkiem rozpoznania wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 o.t.p.TK).

Ustawodawca użył w art. 92 ust. 1 o.t.p.TK spójnika „lub” – funkтора alternatywy zwykłej – który w języku potocznym można wyrazić jako „co najmniej jedno z kilkorga”. Oznacza to, że po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione równocześnie, a po wtóre – że spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na odstąpienie od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, które stanowią wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Zatem przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Reżim prawny rozpoznania sprawy.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: o.t.p.TK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie o.t.p.TK mają być stosowane przepisy o.t.p.TK, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności, które zgodnie z art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających pozostają w mocy.

W tych okolicznościach należało uznać, że postępowanie w niniejszej sprawie kształtowały przepisy o.t.p.TK.

2. Przedmiot zaskarżenia i problem konstytucyjny.

Przedmiotem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosków Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Pracodawcy RP) oraz Prezydenta Konfederacji Lewiatan, a następnie połączonych do łącznego rozpoznania był art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (ówcześnie Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) zarówno jako samodzielny przedmiot kontroli, jak i pozostający w związku ze wskazanymi przepisami u.s.u.s. oraz innych ustaw.

Art. 8 ust. 2a u.s.u.s. rozszerza pojęcie pracownika dla celów ubezpieczeń społecznych poza sferę stosunku pracy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „[z]a 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”.

Niekonstytucyjność art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w ocenie Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP (dalej także: wnioskodawcy), ma dotyczyć jedynie końcowej części wyżej wymienionego przepisu, z której w powiązaniu z szeregiem przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego wynika, że to pracodawca, na skutek uznania dla celów ubezpieczeń społecznych za pracownika również osoby wykonującej pracę na podstawie zawartej z podmiotem trzecim umowy cywilnoprawnej, o ile w ramach takiej umowy wykonuje ona pracę na rzecz swojego pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu takiej umowy cywilnoprawnej. W ocenie wnioskodawców, przyjęta w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. definicja „pracownika” powoduje trudności w wykonywaniu przez pracodawców obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych w stosunku do wyżej wskazanych osób. Pracodawcy nie mają bowiem wpływu zarówno na powstanie tych obowiązków, jak i na wysokość nałożonych nań obciążeń finansowych.

Jako wzorce kontroli konstytucyjności dla przywołanego przepisu wnioskodawcy wskazali szereg artykułów Konstytucji. Prezydent Konfederacji Lewiatan podał jako wzorce kontroli art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w związku z art. 2, a także art. 2 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji, natomiast Pracodawcy RP podnieśli art. 2 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Szeroko ujęty we wnioskach zakres zaskarżenia w odniesieniu do zasad wynikających z Konstytucji dotykał zatem

problematyki ochrony wolności działalności gospodarczej, ochrony własności, proporcjonalności oraz zasad poprawnej legislacji i ochrony danych osobowych. Na tle przywołanych zasad zarysowało się kilka problemów konstytucyjnych. Po pierwsze, czy kwestionowany przepis godzi w wolność działalności gospodarczej. Po drugie, czy nie stanowi ograniczenia własności pracodawców, nakładając na nich określone ciężary finansowe. Po trzecie, czy w sytuacji uznania zgodności powyższych ograniczeń praw pracodawców z Konstytucją pozostają one proporcjonalne. Ostatecznie, po czwarte, czy kwestionowany przepis cechuje dostateczna określoność oraz zgodność z zasadami poprawnej legislacji.

3. Legitymacja wnioskodawców.

Rozpoznawane w niniejszej sprawie wnioski zostały złożone przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan oraz Pracodawców RP – to jest podmioty o legitymacji ograniczonej. Stosownie bowiem do art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Przysługujące podmiotom, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, w tym między innymi ogólnokrajowym organizacjom pracodawców, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma zatem charakteru ogólnego, ale jest uprawnieniem wyjątkowym. Natomiast ocena, w jakim zakresie konkretna organizacja pracodawców jest uprawniona do występowania do Trybunału z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, winna zostać dokonana na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809; dalej: ustawa o organizacjach pracodawców), a następnie na podstawie statutu tej organizacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r., sygn. K 23/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 100).

Konfederacja Lewiatan, co wynika *expressis verbis* z art. 1 pkt 1 statutu Konfederacji, jest organizacją pracodawców w rozumieniu ustawy o organizacjach pracodawców. Konfederacja prowadzi działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą zgodnie z obowiązującym prawem polskim i prawem kraju, w którym prowadzi działalność (art. 2 pkt 1 statutu). Podstawowymi celami Konfederacji są między innymi ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy publicznej oraz innych interesariuszy (art. 4 pkt 1 statutu), a cele i zadania Konfederacji są realizowane w szczególności przez występowanie do organów władzy publicznej i organów sądowych w sprawach dotyczących zrzeszonych organizacji oraz praw i interesów pracodawców (art. 6 pkt 2 statutu).

Pracodawcy RP także są ogólnopolską organizacją pracodawców (konfederacją) działającą (na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców oraz statutu) na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i poza granicami kraju (§ 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 ust. 2 statutu Pracodawców RP). Podstawowym celem Pracodawców RP jest ochrona praw pracodawców oraz reprezentowanie i wspieranie ich interesów gospodarczych i niegospodarczych wobec organów władzy i administracji publicznej oraz innych organizacji interesu zbiorowego, w tym związków zawodowych (§ 4 statutu). Do zadań Pracodawców RP należy w szczególności formułowanie i publiczne prezentowanie opinii, stanowisk i wniosków zgodnych z interesami pracodawców, w szczególności pracodawców będących członkami Pracodawców RP (§ 5 lit. a statutu). Zadania te są realizowane między innymi poprzez występowanie w imieniu pracodawców i przedsiębiorców do organizacji i instytucji państwowych i samorządowych oraz reprezentowanie ich przed innymi osobami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi (§ 6 lit. h statutu).

Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, co wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, „w sposób jednoznaczny wskazuje wolę ustrojodawcy do ograniczenia «zdolności wnioskowej» organizacji skupiających pracodawców, jedynie do spraw dotyczących stosunków pracodawca – pracobiorca” (postanowienie z 7 lipca 2003 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 1). Nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy, to jest art. 8 ust. 2a u.s.u.s., wyznaczony zarówno jako samodzielny przedmiot kontroli, jak i pozostający w związku ze wskazanymi przez wnioskodawców przepisami u.s.u.s. oraz innych ustaw, dotyczą obowiązków pracodawców, w tym względem pracowników z zakresu ubezpieczeń społecznych, a zatem należą do „spraw objętych zakresem działania” (w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji) zarówno Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawców RP, mieszcząc się jednocześnie w sprawach z zakresu stosunków między pracodawcami i pracownikami.

4. Zakres dopuszczalnego orzekania w sprawie.

Przed przystąpieniem do rozpoznania *meritum* sprawy Trybunał Konstytucyjny ustalił rzeczywisty zakres zaskarżenia, a także dopuszczalne ramy merytorycznego orzekania w tej sprawie.

4.1. Podstawowym przedmiotem kontroli wskazanym zarówno przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawców RP był art. 8 ust. 2a u.s.u.s., zgodnie z którym „[z]a 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”.

Prezydent Konfederacji Lewiatan w *petitum* wniosku zakwestionował art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. w brzmieniu „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy” w związku z licznymi przepisami u.s.u.s. i innych ustaw „nakładający na pracodawcę osoby, która jednocześnie wykonuje na rzecz tego pracodawcy pracę na podstawie zawartej z osobą trzecią umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, obowiązek obliczenia i odprowadzenia składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych (...) z uwzględnieniem wynagrodzenia wypłacanego takiemu pracownikowi na podstawie takiej umowy”.

Pracodawcy RP natomiast wskazali w *petitum* wniosku art. 8 ust. 2a u.s.u.s. po pierwsze jako samodzielny przedmiot kontroli w odniesieniu do zwrotu „wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, po drugie zakwestionowali wyżej wymieniony art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w związku z innymi przepisami u.s.u.s. „w zakresie, w jakim nakładają na pracodawcę zatrudniającego osobę, która wykonuje pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż ten pracodawca 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe z uwzględnieniem w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przychodu osiągniętego przez osobę wykonującą pracę na podstawie zawartej z podmiotem innym niż pracodawca, na którego nałożono ten obowiązek, 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 w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”.

Jako pozostające w związku z zaskarżonym art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s. przepisy Prezydent Konfederacji Lewiatan wskazał art. 18 ust. 1a, art. 4 pkt 2 lit. a, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, 2 i 3, art. 17 ust. 1 i 2 u.s.u.s., art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 81 ust. 1, art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.), art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: ustawa o promocji), art. 9, art. 10, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2020 r. poz. 7, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie roszczeń), art. 2 pkt 2 i 3, art. 36 ust. 2 i 4 oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych).

Pracodawcy RP, wyznaczając przedmiot kontroli, podali art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (niezależnie od samodzielnego zakwestionowania części art. 8 ust. 2a u.s.u.s.) w związku z art. 9 ust. 1 i 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i 3, art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1a u.s.u.s.

Mając na uwadze duże zróżnicowanie przepisów wskazanych w związku z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Trybunał Konstytucyjny dokonał ich systematyzacji i związęłego przedstawienia.

Art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. wskazuje, że płatnikiem składek jest 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 Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS).

Art. 9 ust. 1 i 4b u.s.u.s. stanowią, że osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 7b, 10, 20 i 21 u.s.u.s., spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów, są obejmowane ubezpieczeniami tylko z tytułu stosunku pracy, umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740; dalej: kodeks cywilny) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarły z pracodawcą, z którym pozostają w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonują pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostają w stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, otrzymywania stypendium doktoranckiego, służby, pobierania świadczenia szkoleniowego, świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego albo wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie. Mogą one dobrowolnie, na swój wniosek, być objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi również z innych tytułów, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1a u.s.u.s. Natomiast osoby, o których mowa w art. 9 ust. 4a u.s.u.s., podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli umowa agencyjna, umowa zlecenia lub inna umowa o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowa o dzieło, została zawarta z pracodawcą, z którym pozostają równocześnie w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonują pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostają w stosunku pracy.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. składki na ubezpieczenia emerytalne pracowników finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek, natomiast stosownie do ust. 1b tego przepisu składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 1a u.s.u.s., finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek. W art. 16 ust. 2 i 3 u.s.u.s. uregulowano zaś, że składki na ubezpieczenie chorobowe podlega-

jących temu ubezpieczeniu osób, wymienionych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4, 7a-9 i 11 oraz w ust. 1c u.s.u.s., finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni, a składki na ubezpieczenie wypadkowe osób wymienionych w art. 16 ust. 1 pkt 1 i 3-10 u.s.u.s., osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, bezrobotnych pobierających stypendium oraz osób pobierających stypendium finansują w całości, z własnych środków, płatnicy składek.

Art. 17 ust. 1 i 2 u.s.u.s. stanowi, że składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych, o których mowa w art. 16 ust. 1-3, 5, 6, 9-12 u.s.u.s., obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do ZUS w całości płatnicy składek, z tym że płatnicy składek obliczają części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe finansowane przez ubezpieczonych i po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych przekazują do ZUS.

Art. 18 ust. 1a u.s.u.s. wskazuje wprost, że w przypadku ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 2a tej ustawy, w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe uwzględnia się również przychód z tytułu 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.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.ś.o.z. obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi lub ubezpieczeniem społecznym rolników, które są pracownikami w rozumieniu u.s.u.s.

Art. 81 ust. 1 u.ś.o.z. stanowi, że do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, d-i i pkt 3 i 35 u.ś.o.z., stosuje się przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tych osób, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 5, 6 i 10 tej ustawy.

Art. 85 ust. 1 u.ś.o.z. wskazuje, że za osobę pozostającą w stosunku pracy, w stosunku służbowym albo odbywającą służbę zastępczą składkę jako płatnik oblicza, pobiera z dochodu ubezpieczonego i odprowadza pracodawca, a w razie wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o których mowa w ustawie o ochronie roszczeń – podmiot obowiązany do wypłaty tych świadczeń.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o promocji obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, ustalone od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s., wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca, co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę opłacają pracodawcy oraz inne jednostki organizacyjne za osoby pozostające w stosunku pracy lub stosunku służbowym.

Art. 9 ustawy o ochronie roszczeń wskazuje, że przedsiębiorca, o którym mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy, prowadzący działalność gospodarczą wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą również na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym w odniesieniu do działalności prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oddział banku zagranicznego, oddział instytucji kredytowej lub oddział zagranicznego zakładu ubezpieczeń, a także oddział lub przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego, jest obowiązany opłacać składki za pracowników na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: Fundusz).

Stosownie do art. 10 ustawy o ochronie roszczeń, pracownikiem, o którym mowa w art. 9 tej ustawy, jest osoba fizyczna, która zgodnie z przepisami polskiego prawa pozostaje z pracodawcą w stosunku pracy lub jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę nakładczą albo wykonuje pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z kodeksem cywilnym, stosuje się przepisy dotyczące

zlecenia, albo wykonuje pracę zarobkową na podstawie innej niż stosunek pracy na rzecz pracodawcy będącego rolniczą spółdzielnią produkcyjną, spółdzielnią kółek rolniczych lub inną spółdzielnią zajmującą się produkcją rolną – jeżeli z tego tytułu podlega obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, z wyjątkiem pomocy domowej zatrudnionej przez osobę fizyczną.

Art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń przesądza, że składki na Fundusz, o których mowa w art. 9 tej ustawy, obciążają koszty działalności pracodawców. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń składkę na Fundusz ustala się od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u.s.

Stosownie do art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych przez płatnika składek rozumie się pracodawcę, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., oraz ubezpieczonego, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. d u.s.u.s. Natomiast przez pracownika – rozumie się ubezpieczonego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 8 ust. 1, 2a i ust. 6 pkt 2 u.s.u.s., podlegającego ubezpieczeniu emerytalnemu z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a także ubezpieczonego, który przed dniem wejścia w życie ustawy z tytułu takiej pracy podlegał ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu.

Art. 36 ust. 2 i 4 ustawy o emeryturach pomostowych wskazuje, że podstawę wymiaru składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (dalej: FEP) stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, określona w art. 18 ust. 1-2 i 8 oraz w art. 21 u.s.u.s. Składka na FEP jest finansowana w całości przez płatnika składek.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych składkę na FEP oblicza, rozlicza i opłaca co miesiąc płatnik składek.

Z powołanych wyżej w związku z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. przepisów wynikają obowiązki płatników składek, które są jedynie pośrednio związane z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. rozszerzającym na potrzeby ubezpieczeń społecznych pojęcie „pracownika” poza sferę stosunku pracy. Wskazane przepisy w swej treści zawierają odesłanie do art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (zob. np. art. 18 ust. 1a u.s.u.s.), odwołują się do pojęcia „pracownika” (zob. np. art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.) lub są interpretowane z uwzględnieniem art. 8 ust. 2a u.s.u.s.

Kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny uznał, wzięwszy pod uwagę treść wniosków Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP, że wskazane w *petitum* przepisy wyznaczone jako pozostające w związku z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. zostały powołane wyłącznie w celu podkreślenia i wzmocnienia argumentacji mającej na celu wykazanie niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Jak bowiem doprecyzował Prezydent Konfederacji Lewiatan (na s. 9 wniosku), „[c]hoć na niezgodne z Konstytucją normy prawne składają się wszystkie zaskarżone przepisy, to (...) w celu usunięcia niezgodności wystarczająca, a zarazem konieczna, jest eliminacja jedynie poniższego fragmentu art. 8 ust. 2a *in fine* Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: «(...) lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy»”. Również z wniosku Pracodawców RP (s. 6-7) wynikało, że „wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją, odnieść należy przede wszystkim do art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w jego części końcowej, poczynając od słowa «lub»”. Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zakresu zaskarżenia znalazły także swoje odzwierciedlenie w stanowiskach Prokuratora Generalnego i Sejmu. Prokurator Generalny zauważył (s. 13 stanowiska), że „[d]la ochrony wskazanych przez Wnioskodawców wartości konstytucyjnych wystarczająca jest zatem ocena art. 8 ust. 2a *in fine* u.s.u.s.”, a „[h]ipotetyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o zakresowej (*in fine*) niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. automatycznie oznaczałby bowiem, że wskazane

przez Wnioskodawców przepisy związkowe miałyby zastosowanie do pracodawców jako płatników wyłącznie wówczas, gdy pracownik świadczy pracę na rzecz swojego pracodawcy w ramach stosunku pracy oraz zawartej z nim umowy cywilnoprawnej, czego Wnioskodawcy nie kwestionują. (...) Nie ma więc potrzeby dokonywania konstytucyjnej kontroli tego przepisu w związku ze wskazanymi przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw”. Sejm zaś wskazał, że zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy RP dążą do derogacji przez Trybunał Konstytucyjny art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy», a nie do usunięcia wszystkich obowiązków pracodawców wynikających z cytowanych we wnioskach przepisów związkowych” (s. 12-13 stanowiska).

W świetle powyższych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”.

Trybunał jednocześnie odnotował, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. był przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 6/09, OSNP nr 3-4/2010, poz. 46), w której Sąd Najwyższy ustalił, że: „pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy”.

Trybunał przypomniał przy tym, że ukształtowane w procesie stosowania prawa rozumienie przepisu może odbiegać od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Jeżeli określony, ustalony w praktyce, sposób rozumienia treści normatywnej utrwalił się, a zwłaszcza znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy przyjąć, że przepis ma taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe. Jeżeli nastąpiła stabilizacja, uznaje się, że kontrola konstytucyjności może dotyczyć przepisu w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w procesie wykładni (zob. wyrok z 8 lipca 2014 r., sygn. K 7/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 69).

4.2. Kolejną kwestią było ustalenie dopuszczalnych wzorców kontroli w niniejszej sprawie.

Jako jeden z wzorców kontroli Prezydent Konfederacji Lewiatan podał art. 51 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 51 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Konfederacji Lewiatan podkreślał kwestie braku regulacji umożliwiających pracodawcy gromadzenie informacji o przychodach pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim, jeżeli w jej ramach wykonywał pracę na rzecz pracodawcy. Podniesiony problem sprowadzał się *de facto* do oceny, czy brak takiej regulacji nie stanowi nieuprawnionej ingerencji w prawa pracownika do autonomii informacyjnej (prawa do prywatności), a zatem czy pozostaje w zgodzie z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem jest ograniczona i dotyczy „spraw objętych zakresem działania” organizacji pracodawców, to jest spraw, które kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami. „[W]niosek złożony do Trybunału musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania organizacja została powołana” (postanowienie z 12 listopada 2003 r., sygn. Tw 14/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 205). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podany jako wzorzec kontroli art. 51 ust. 1 Konstytucji stanowi gwarancję konstytucyjną dla osób, o których informacje miałyby zostać ujawnione, to

jest w omawianym wypadku – pracowników (na co wskazał także Marszałek Sejmu w stanowisku Sejmu), a ochrona pracowników przed ograniczeniami prawa do prywatności oraz niezachowaniem ustawowej formy ingerencji w przysługującą im autonomię informacyjną nie należy do zakresu działania Konfederacji Lewiatan. Z tego względu Prezydent Konfederacji Lewiatan, podnosząc zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, z art. 51 ust. 1 Konstytucji wystąpił jako podmiot nielegitymowany, a postępowanie w omawianym zakresie należało umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pracodawcy RP wskazali jako jeden z wzorców kontroli zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Trybunał przypomniał, że zarzut naruszenia art. 8 ust. 2a w związku z art. 9 ust. 1 i 4b, art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b i 3, art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1a u.s.u.s. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu zainicjowanym przez Pracodawców RP i zakończonym wydaniem postanowienia z 1 grudnia 2015 r. o sygn. Tw 16/15 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 574), w którym Trybunał uznał, że „zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem zasada proporcjonalności wyrażona w art. 2 Konstytucji determinuje relacje między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7; 4 marca 2014 r., K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28). Nabyte prawa i nałożone na pracodawcę obowiązki nie pozwalają na zakwalifikowanie go do organów władzy publicznej. W związku z powyższym zasadę proporcjonalności, wywodzoną z art. 2, jako wzorzec kontroli mają prawo wskazywać podmioty, które nie mogą powoływać się na art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie stosuje się do nich rozdziału II Konstytucji (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela). Jeżeli nabyte prawa oraz nałożone przez ustawodawcę obowiązki nie są związane bezpośrednio z sytuacją jednostki, wtedy wnioskodawca ma prawo wskazywać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli”. Trybunał stwierdził wówczas, że Pracodawcy RP nie są podmiotem uprawnionym do powoływania jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a brak adekwatnego wzorca kontroli wskazanego we wniosku przesądził o oczywistej bezzasadności zarzutu. Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił argumentację wyrażoną w postanowieniu o sygn. Tw 16/15 i uznał, że wskazana we wniosku Pracodawców RP zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli również w niniejszej sprawie.

Zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy RP podnieśli zarzut naruszenia zasady wolności gospodarczej wywodzonej przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a przez Pracodawców RP z art. 22 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, zakwestionowane przepisy nakładały na pracodawców obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w związku z umową cywilnoprawną zawartą przez pracownika z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy pracownik wykonywał pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostawał w stosunku pracy, stanowiąc nieuprawnioną, nieproporcjonalną i niedopuszczalną ingerencję państwa w sferę wolności gospodarczej jednostki (s. 15 wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan i s. 23 wniosku Pracodawców RP).

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast stosownie do art. 22 Konstytucji „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

W doktrynie wskazuje się, że „[a]rtykuł 20 i art. 22, ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję: z jednej strony, wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego RP, a z drugiej, stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego jednostce (...).

Treścią zasady wolności gospodarczej jest «swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego» (...). Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego (...). Podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 konstytucji), zmodyfikowanych treścią art. 22 konstytucji” (komentarz do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016).

W odniesieniu do danin publicznych (w tym także składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawcę) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że regulacja prawna obowiązku daninowego ma wyraźną podstawę konstytucyjną przede wszystkim w art. 84 Konstytucji, a samo wprowadzenie tego obowiązku nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych. W tym kontekście między innymi „[z]a pozbawione podstaw należy (...) uznać łączenie obowiązku daninowego z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej. Przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji odnosić należy do działań jej adresatów związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, nie zaś do konkretnych warunków (także finansowych) jej prowadzenia” (postanowienia TK z: 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 556 oraz 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 196)

Trybunał Konstytucyjny zaaprobował także pogląd wyrażony w wyroku z 6 grudnia 2016 r. (sygn. SK 7/15, OTK ZU A/2016, poz. 100), w którym stwierdzono, że „podmioty gospodarcze muszą się liczyć z nakładaniem na nie przez ustawę ciężarów o charakterze publicznoprawnym. Konstytucyjne umocowanie do nakładania podatków i innych danin publicznych określonych w ustawie (...) sprawia, że nałożenie podatku, co do zasady, nie może być traktowane jako naruszenie wolności gospodarczej. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej (na tle art. 22 Konstytucji) mogą być rozpatrywane, gdy zarzut (...) dotyczy np. uchybień w sposobie nakładania podatku”.

Podzielając powyższe stanowiska i uznając je za aktualne w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada wolności działalności gospodarczej nie stanowiła adekwatnego wzorca weryfikacji konstytucyjności zakwestionowanego art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”. Istota zarzutów, a także analiza powołanej na ich poparcie argumentacji w omawianym zakresie sprowadzała się do konstatacji, że wnioskodawcy upatrywali naruszenia wolności gospodarczej w nałożeniu na pracodawcę obowiązku zapłacenia składek na ubezpieczenia społeczne w związku z umową cywilnoprawną zawartą przez pracownika z osobą trzecią, o ile w ramach takiej umowy pracownik świadczył pracę na rzecz tego pracodawcy. Trybunał jeszcze raz podkreślił, że przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności gospodarczej należy odnieść do działań związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, a nie do konkretnych warunków jej prowadzenia, w tym finansowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził brak związku normatywnego między zaskarżonym przepisem a wzorcami kontroli, tj. art. 20 i art. 22 Konstytucji. Zarówno art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji wskazane przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan, jak i art. 22 Konstytucji podany przez Pracodawców RP nie mogły zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego przepisu. Co istotne, na nieadekwatność art. 20 i art. 22 Konstytucji, jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., wskazywał już Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z: 12 czerwca 2013 r., sygn. Ts 338/11, 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15 i 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, OTK ZU B/2016, poz. 301.

Zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy RP wskazali art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowy wzorec kontroli art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w kontekście zasady

wolności gospodarczej (Prezydent Konfederacji Lewiatan zarzucił naruszenie art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast Pracodawcy RP podnieśli zarzut naruszenia art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji statuuje zatem kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. „Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności” (wyrok TK z 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

Mając na uwadze orzecznictwo Trybunału, wypadało w tym miejscu przypomnieć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, ponieważ ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw winny być rozpatrywane wyłącznie w kontekście tych praw. „Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; zob. też powołane tam orzecznictwo).

Wobec stwierdzenia, że zarówno art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji wskazane przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan, jak i art. 22 Konstytucji podniesiony przez Pracodawców RP, z których wnioskodawcy wywodzili zasadę wolności gospodarczej, nie stanowiły adekwatnego wzorca kontroli art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, brak było podstaw do analizy zaskarżonej regulacji w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który został powołany jako związkowy wzorzec kontroli tychże przepisów Konstytucji.

Jako związkowy wzorzec kontroli Prezydent Konfederacji Lewiatan podał również art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (w związku z art. 20, w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji). Stanowiący przedmiot kontroli art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, w związku ze wskazanymi przepisami u.s.u.s. i innych ustaw, zdaniem Prezydenta Konfederacji Lewiatan, nakłada na pracodawcę obowiązek opłacania z własnych środków składek również od przychodu, jaki pracownik pracodawcy uzyskał na mocy umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią, co skutkuje pośrednim i bezpośrednim naruszeniem uprawnień majątkowych pracodawców.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Natomiast stosownie do ust. 3 tego artykułu własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat badania zgodności regulacji o charakterze daninowym (w tym także art. 8 ust. 2a u.s.u.s.) z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W wyroku z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4, wydanym w postępowaniu dotyczącym m.in. art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r.

o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 172 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.), z wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich, Trybunał stwierdził nieadekwatność art. 64 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Trybunału, przywołany „wzorzec konstytucyjny został wskazany przez wnioskodawcę nie-
trafnie. (...), [a] nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne”. W postanowieniu o sygn. Ts 338/11 (dotyczącym art. 8 ust. 2a oraz art. 18 ust. 1a u.s.u.s.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „każda danina publiczna stanowi formę ingerencji w sferę własności lub innych praw majątkowych (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37) i łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe jednostki (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Ze względu na to, że obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Podkreślał bowiem, że jego przyjęcie mogłoby prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej jednostki stanowi ograniczenie jej własności (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (por. też wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153)”. Podzielając powyższe stanowisko, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji nie mogły stanowić adekwatnych wzorców kontroli również w niniejszej sprawie.

Prezydent Konfederacji Lewiatan i Pracodawcy RP wskazali także jako wzorzec kontroli zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Pracodawcy RP podnieśli art. 2 Konstytucji samodzielnie, natomiast Prezydent Konfederacji Lewiatan podniósł zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w kontekście powyższej zasady zarówno samodzielnie, jak i związkowo (w związku z art. 20, w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) w ramach tego samego wniosku. Wobec stwierdzenia, że wskazane przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan związkowo art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji stanowiły nieadekwatne wzorce kontroli w niniejszej sprawie, a także biorąc pod uwagę tożsamą argumentację zarówno Prezydenta Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawców RP wskazywaną niezależnie od tego, czy zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji podniesiony został samodzielnie, czy w związku z innymi przepisami Konstytucji, Trybunał dokonał analizy zaskarżonej regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji ujętą samodzielnie.

5. Analiza zgodności.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, powiązane ze sobą funkcjonalnie i materialnie (zob. M. Florczak-Wątor, kome-

tarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019).

Jednym z zasadniczych elementów zasady państwa prawnego jest nakaz przestrzegania zasady poprawnej legislacji. Zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który przypominał jej znaczenie. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 14 lipca 2010 r. (sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59) Trybunał, analizując swoje dotychczasowe orzecznictwo, zwrócił uwagę na trzy założenia, które są istotne dla oceny zgodności przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. „Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; podobnie m.in. wyrok z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153). (...) Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, «poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji» (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (zob. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymentalnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji (zob. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58)».

Naruszeniem wymagań konstytucyjnych jest także niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które stwarza niepewność jego adresatów odnośnie do ich praw i obowiązków. Taka sytuacja może tworzyć zbyt szerokie ramy dla organów stosujących ów przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ogólnie rzecz ujmując, z zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek wynika, że przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jed-

nostki ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać nadmiernej swobody organom je stosującym (zob. np. wyrok TK o sygn. K 7/13).

Pracodawcy RP, podnosząc zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w kontekście zasady prawidłowej legislacji wskazali, że istotny dla zrekonstruowania zaskarżonej normy zwrot „na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, użyty w odniesieniu do pracy świadczonej przez pracownika na podstawie umowy zawartej z osobą inną niż pracodawca, nie odpowiadał postulatowi należytej i odpowiedniej dla rodzaju regulowanej normy precyzji. W szczególności wątpliwości budziły następujące kwestie:

- 1) czy zamiarem pracownika było wykonywanie pracy „na rzecz” jego pracodawcy;
- 2) czy doniosłość prawną miała wiedza powzięta przez pracownika w trakcie wykonywania umów cywilnoprawnych, że jego kontrahent zobowiązał się do spełnienia określonego świadczenia „na rzecz” pracodawcy, z którym pracownik pozostaje w stosunku pracy;
- 3) czy odmówić doniosłości prawnej ryzyku gospodarczemu i odpowiedzialności prawnej, którą kontrahent pracownika ponosił wobec osoby, z którą ten pracownik pozostawał w stosunku pracy;
- 4) czy odmówić doniosłości prawnej zaangażowaniu w wykonanie usługi lub dzieła kontrahenta pracownika (choćby zaangażowanie polegało jedynie na stworzeniu warunków organizacyjnych i materialnych umożliwiających wykonanie usługi lub dzieła);
- 5) czy odmówić doniosłości prawnej działaniom innych osób (pracowników kontrahenta, jego usługodawców, wykonawców fragmentów dzieła), bez których to działań niemożliwe byłoby powstanie efektu końcowego w postaci usługi, dzieła lub towaru, które z mocy umowy cywilnoprawnej nabył od kontrahenta pracownika pracodawca, z którym pracownik pozostawał w stosunku pracy;
- 6) czy i w jakim zakresie jest pracą wykonaną na rzecz pracodawcy, z którym pozostawał w stosunku pracy, praca, której efekty kontrahent pracownika oferował i zbywał w postaci usługi, dzieła lub towaru także innym osobom niż pracodawca, z którym pracownik pozostawał w stosunku pracy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Pracodawcy RP stwierdzili, że wykładnia art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej wyrazy „w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, nie pozwalała na usunięcie wątpliwości w drodze interpretacji. Ponadto zauważyli, że w praktyce stosowania tego przepisu występowały sytuacje, w których organy władzy publicznej, m.in. ZUS, podejmowały arbitralne decyzje o przypisaniu pracodawcy obowiązków płatnika składek, mimo że pracownik wykonywał świadczenie na rzecz swojego kontrahenta, a tylko układ stosunków faktycznych, niekiedy nieobjętych zamiarem ani wiedzą pracownika i jego pracodawcy sprawił, że efekt tego świadczenia w całości lub w części trafił do pracodawcy.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę na potrzebę respektowania przez organy stanowiące prawo postulatów jasności, określoności i zrozumiałości wydawanych przepisów, które mają szczególne znaczenie w dziedzinie prawa daninowego. Niemniej wskazywał także, że nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają jego wyeliminowanie z systemu prawa. „[N]iejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednoznaczności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia

określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

Będący przedmiotem niniejszej sprawy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, który w ocenie Pracodawców RP, jest nieprecyzyjny w stopniu kwalifikowanym, nasuwając wątpliwości, których nie da się usunąć w drodze interpretacji, jak już wskazano, był przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, a także sądów powszechnych.

W uchwale z 2 września 2009 r., sygn. akt II UZP 6/09, Sąd Najwyższy wskazał, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. „rozszerza pojęcie pracownika dla celów ubezpieczeń społecznych poza sferę stosunku pracy. Rozszerzenie to dotyczy dwóch sytuacji. Pierwszą jest wykonywanie pracy na podstawie jednej z wymienionych umów prawa cywilnego, przez osobę, która umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy. Drugą, jest wykonywanie pracy na podstawie jednej z tych umów przez osobę, która umowę taką zawarła z osobą trzecią, jednakże w jej ramach wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Przesłanką decydującą o uznaniu takiej osoby za pracownika w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest to, że – będąc pracownikiem związanym stosunkiem pracy z danym pracodawcą – jednocześnie świadczy na jego rzecz pracę w ramach umowy cywilnoprawnej, zawartej z nim lub inną osobą. W konsekwencji, nawet, gdy osoba ta (pracownik) zawarła umowę o dzieło z osobą trzecią, to pracę w jej ramach wykonuje faktycznie dla swojego pracodawcy (uzyskuje on rezultaty jej pracy). (...) [P]racodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy. (...) [O]bowiązki płatnika powinny [bowiem] obciążać podmiot, na rzecz którego praca w ramach umowy cywilnoprawnej jest faktycznie świadczona, i który w związku z tym uzyskuje jej rezultaty, unikając obciążeń i obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy”.

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego zostało ugruntowane i znalazło odzwierciedlenie w późniejszym orzecznictwie zarówno tego sądu, jak i sądów powszechnych, co pozwoliło rozstrzygnąć problemy interpretacyjne pojawiające na tle art. 8 ust. 2a u.s.u.s. W tym miejscu Trybunał uznał za zasadne przybliżyć wybrane orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w omawianym zakresie.

Art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy pracownik zawiera ze swoim pracodawcą umowę cywilnoprawną na dodatkową pracę na jego rzecz, to jest obok lub ponad dotychczasowe pracownicze zatrudnienie. Przepis ten obejmuje swym zakresem także sytuację, w której pracownik „w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, a zatem gdy pracownik świadczy pracę na rzecz swojego pracodawcy także na podstawie umowy zawartej z innym podmiotem (zob. wyrok SN z 16 maja 2014 r., sygn. akt II UK 444/13, Lex nr 1508967).

W wyroku z 7 lutego 2017 r., sygn. akt II UK 693/15 (Lex nr 2238708), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „praca wykonywana na rzecz pracodawcy” to praca, której pracodawca jest rzeczywistym beneficjentem, bez względu na formalną więź prawną łączącą pracownika z osobą trzecią. Niezależnie od rodzaju wykonywanych czynności przez pracownika wynikających z umowy zawartej z innym podmiotem oraz bez względu na tożsamość rodzaju dzia-

łałości prowadzonej przez pracodawcę i osobę trzecią, przesłanką wystarczającą do zastosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest korzystanie przez pracodawcę z wymiernych rezultatów pracy swojego pracownika, który jest wynagradzany przez osobę trzecią ze środków pozyskanych od pracodawcy w ramach umowy łączącej pracodawcę z innym podmiotem. „Z punktu widzenia przepływów finansowych, to pracodawca przekazuje osobie trzeciej środki na sfinansowanie określonego zadania, stanowiącego przedmiot swojej własnej działalności, a osoba trzecia, wywiązując się z przyjętego zobowiązania, zatrudnia pracowników pracodawcy”.

Zwrot „działa na rzecz pracodawcy” w kontekście art. 8 ust. 2a u.s.u.s. opisuje sytuację faktyczną w tzw. trójkącie umów, to jest umowy o pracę, umowy zlecenia między pracownikiem a innym podmiotem i umowy o podwykonawstwo między pracodawcą i zleceniodawcą. Pracodawca w wyniku umowy o podwykonawstwo przejmuje ostatecznie rezultat pracy wykonanej przez pracownika na rzecz zleceniodawcy, przy czym następuje to w wyniku zawarcia umowy zlecenia/świadczenia usług z osobą trzecią oraz zawartej umowy cywilnoprawnej między pracodawcą i zleceniodawcą (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 kwietnia 2016 r., sygn. akt III AUa 1837/15, Lex nr 2050488).

Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt III AUa 1336/16 (Lex nr 2683690), wskazał, że w stosunku do pracowników w rozumieniu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. pracodawca jest płatnikiem składek, a przychód z tytułu umowy cywilnoprawnej uwzględnia się jedynie w podstawie wymiaru składek z tytułu stosunku pracy (art. 18 ust. 1a tej ustawy). W celu ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu stosunku pracy, pracodawca powinien zatem zsumować wynagrodzenie z umowy cywilnoprawnej z wynagrodzeniem ze stosunku pracy. To samo tyczy się również sytuacji, w której umowa cywilnoprawna została zawarta z osobą trzecią, natomiast praca w ramach tej umowy jest wykonywana na rzecz pracodawcy, ponieważ obowiązki płatnika składek powinny obciążać ten podmiot, na rzecz którego czynności wynikające z umowy cywilnoprawnej są faktycznie świadczone i który w związku z tym uzyskuje jej rezultaty, unikając tym samym obciążeń i obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy.

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając orzecznictwo Sądu Najwyższego (w tym m.in. uchwałę o sygn. akt II UZP 6/09) i sądów powszechnych, a także dzieląc stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, stwierdził, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, jest jasny i precyzyjny w stopniu umożliwiającym adresatom tego przepisu odtworzenie zakresu swojego zobowiązania. W tym zaś kontekście Trybunał jeszcze raz podkreślił, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być środkiem ostatecznym, który jest stosowany wyłącznie wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności jego treści, w szczególności przez interpretację tego przepisu w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające (zob. wyrok o sygn. P 13/02). Należało mieć również na względzie, że stała linia orzecznicza Sądu Najwyższego i sądów powszechnych pozwalająca na rozstrzygnięcie pojawiających się na tle zaskarżonej regulacji wątpliwości interpretacyjnych przy użyciu powszechnie przyjętych metod wykładni. Podniesiony przez Pracodawców RP zarzut o kwalifikowanym charakterze trudności interpretacyjnych powyższej regulacji oraz braku jej precyzji nie mógł zatem zostać uznany za uzasadniony. Co istotne, w postanowieniach dotyczących art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z 12 czerwca 2013 r. o sygn. Ts 338/11 oraz 5 kwietnia 2016 r. o sygn. Ts 325/15 Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że skoro Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt II UZP 6/09 uznał, że to pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę na podstawie umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy, to nie można zarzucać braku jasnej wykładni tej regulacji.

Zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy RP podnieśli ponadto zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę, ponieważ „obejmuje nie tylko sytuacje zamierzone przez ustawodawcę, tj. takie, gdy pracodawca świadomie stara się uniknąć obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne swoich pracowników, ale także takie, które nie były objęte jego wolą, a nawet świadomością i godzą w chronione konstytucyjnie wartości” (s. 27 wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan). Tożsame argumenty przedstawili także Pracodawcy RP, podnosząc, że zaskarżona regulacja skomplikowała sytuację pracodawców, tj. płatników, „a w szczególności tych uczciwych, którzy mogli być zaskoczeni odkryciem przez organy kontrolne ZUS, że ich pracownik w czasie, gdy nie pozostawał do dyspozycji pracodawcy, wykonywał u osoby trzeciej – kontrahenta pracodawcy prace, których efekt w postaci usługi, dzieła lub towaru trafił z mocy umowy zawartej z tą osobą trzecią do pracodawcy. Taki skutek działania przepisu zapewne nie był objęty zamiarem ustawodawcy (...)” (s. 18 wniosku Pracodawców RP).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał w kontekście zasady poprawnej legislacji, że każdy przepis prawa powinien być tak skonstruowany, aby zakres jego stosowania obejmował wyłącznie te sytuacje, w których racjonalny ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację kreującą prawa lub obowiązki (zob. wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Zasady poprawnej legislacji obejmują zatem także podstawowy z punktu widzenia procesu tworzenia prawa etap formułowania celów, które mają być osiągnięte przez ustanowienie danej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane przepisy prawa w sposób prawidłowy wyrażają daną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (zob. wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153).

Odnosząc się do powyższych zarzutów Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na stanowisko judykatury wskazujące, że *ratio legis* art. 8 ust. 2a u.s.u.s. było dążenie do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych w celu zatrudnienia własnych pracowników do realizacji tych samych zadań, które wykonują w ramach łączącego strony stosunku pracy, aby ominąć ograniczenia wynikające z ochronnych przepisów prawa pracy (między innymi w zakresie reglamentacji czasu pracy), a także uniknąć obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od tych umów. Co istotne, celem art. 8 ust. 2a u.s.u.s. była również ochrona pracowników przed skutkami fluktuacji podmiotowej po stronie zatrudniających w trakcie procesu świadczenia pracy, polegającej na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom (podwykonawcom), zatrudniającym tych pracowników w ramach umów cywilnoprawnych nieobjętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych (umowa o dzieło) lub zwolnionych z tego obowiązku w razie zbiegu ze stosunkiem pracy (umowa agencyjna, zlecenia lub inna umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu) – zob. wyrok SN z 18 października 2011 r., sygn. akt III UK 22/11 (OSNP nr 21-22/2012, poz. 266). W orzecznictwie podkreślano również, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wychodzi naprzeciw ograniczaniu, czy próbom obchodzenia przez pracodawców praw pracowniczych wskutek omijania bezwzględnych przepisów prawa pracy w szczególności w zakresie pracy w godzinach nadliczbowych. Zwracano również uwagę na problem zatrudniania pracowników poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy pracach tego samego rodzaju co objęte stosunkiem pracy, a więc obchodzenia przepisów prawa dotyczących czasu pracy w godzinach nadliczbowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (por. wyrok SN z 30 czerwca 2000 r., sygn. akt II UKN 523/99, OSNP nr 1/2002, poz. 22). Podnoszono także, że włączenie w tę konstrukcję prawną dodatkowego podmiotu jako formalnego kontrahenta

pracownika nie powinno mieć większego znaczenia, skoro ostatecznym beneficjentem pracy jest nadal ten sam pracodawca, kosztem pracy pracownika. Znaczenie ma tu też zmniejszenie oskładkowania pracy, na czym z kolei pracownik straci w przyszłości, gdy zrealizuje się ryzyko ubezpieczeniowe związane ze zdrowiem lub starością. Podkreślano również, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. spełnia cele nie tylko z zakresu ubezpieczeń społecznych, a rozwiązania przyjęte na gruncie tej regulacji mają swoje racjonalne uzasadnienie, łączone z przeciwdziałaniem instrumentalnemu wykorzystywaniu przepisów prawa (zob. wyrok SN z 16 maja 2014 r., sygn. akt II UK 444/13, Lex nr 1508967 oraz wyrok SA we Wrocławiu z 4 września 2018 r., sygn. akt III AUa 799/18, Lex nr 2932487).

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, dzieląc stanowisko Prokuratora Generalnego, że prawidłowa ocena, czy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. realizuje cel zamierzony przez ustawodawcę, a w konsekwencji czy odpowiada wymaganiom prawidłowej legislacji, nie może dotyczyć wyłącznie zaskarżonej części tego przepisu, a powinna obejmować przyczyny wprowadzenia całego art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Niniejszy przepis w obecnym brzmieniu został wprowadzony do u.s.u.s. na podstawie art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1256). W uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1480/III kadencja) wskazano, że celem rozwiązań przyjętych w tym projekcie było „objęcie ubezpieczeniami społecznymi przychodów dotychczas nieoskładkowanych”. Pierwotny projekt ustawy nie zawierał jednak kwestionowanej części art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w brzmieniu: „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, która została dodana w toku prac legislacyjnych w Sejmie (zob. druk sejmowy nr 1528/III kadencja). Pierwotna treść tego przepisu miała następujące brzmienie: „[z]a pracownika, w rozumieniu ustawy, uważa się także osoby wykonujące 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 umowy te zawarły z pracodawcą, z którym pozostają w stosunku pracy”.

Analiza treści art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nie pozostawia wątpliwości, że celem zarówno pierwszej części tego przepisu dotyczącej uznania za pracownika w rozumieniu u.s.u.s. osoby, która wykonując pracę na podstawie jednej z wymienionych umów prawa cywilnego, umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, jak i jego końcowego fragmentu wskazującego, że pracownikiem w rozumieniu u.s.u.s. jest także osoba, która w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, było objęcie obowiązkiem ubezpieczeń społecznych przychodów dotychczas nieoskładkowanych, a w konsekwencji ochrona praw pracowniczych i przeciwdziałanie praktykom obchodzenia przepisów prawa, na co także wskazywał Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. postanowienia z: 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 132/15, OTK ZU B/2016, poz. 146, 6 listopada 2019 r., sygn. SK 1/19, OTK ZU A/2020, poz. 4). Trybunał, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, potwierdził, że istotą zakwestionowanej regulacji była ochrona praw pracowniczych i uniemożliwienie pracodawcom obchodzenia przepisów prawa „przez «przekazywanie» pracowników innej firmie, która zawierałaby z nimi umowę zlecenia (objętą zwolnieniem ze składki) albo umowę o dzieło (nieobjętą obowiązkiem ubezpieczenia), w ramach których pracownik wykonywałby na rzecz pracodawcy takie same obowiązki, jakie były przedmiotem umowy o pracę” (postanowienie o sygn. SK 1/19).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zatem zastrzeżeń Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP w zakresie, w jakim art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, nie odpowiada celom zamierzonym przez ustawodawcę, uznając zarzuty naruszenia zasady poprawnej legislacji polegające na objęciu zakresem zaskarżonego przepisu szerszego spektrum przypadków niż założone przez ustawodawcę za nieuza-

sadnione. Co istotne w kontekście zarzutów podnoszonych przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP, Trybunał zwrócił również uwagę, że pracodawca nie jest pozbawiony wpływu na to, komu faktycznie powierzy wykonanie zawartej umowy cywilnoprawnej, a co za tym idzie, czy będzie podlegał obowiązkom z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W istocie pracodawca może zamieścić stosowne zastrzeżenia w treści zawieranych umów, które będą gwarantowały mu wpływ na wybór zleceniobiorców (zob. m.in. postanowienia TK o sygn. Ts 132/15 i SK 1/19). Ponadto, w świetle przesłanek uznania za pracownika w rozumieniu u.s.u.s. i związanych z tym skutków w zakresie obowiązku składkowego, nie można tracić z pola widzenia faktu, że to pracodawca jest rzeczywistym, ostatecznym beneficjentem pracy swojego pracownika wykonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej zarówno z nim samym, jak i z innym podmiotem, uzyskując jej rezultaty.

W kontekście naruszenia zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, Prezydent Konfederacji Lewiatan i Pracodawcy RP podnieśli zarzut naruszenia przez art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, zasady spójności systemu prawa nakazującej takie formułowanie przepisów, by nakładane na adresatów prawa obowiązki były możliwe do zrealizowania w świetle innych obowiązujących regulacji. Zarówno Prezydent Konfederacji Lewiatan, jak i Pracodawcy RP wskazywali przy tym na brak możliwości uzyskania stosownych informacji, które są niezbędne do wykonania przez pracodawców obowiązku z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zawarciem przez pracowników umów cywilnoprawnych z innymi podmiotami, oraz zwracali uwagę na niespójność zaskarżonego przepisu m.in. z regulacjami podatkowymi.

Przestrzeganie wymogów spójności systemu prawnego stanowi istotny element zasady poprawnej legislacji. Trybunał zwracał wielokrotnie uwagę na konieczność stanowienia przepisów prawa w sposób konsekwentny i logiczny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz należytych aksjologicznych standardów (zob. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Trybunał zauważył, że kwestia spójności systemu prawa w kontekście braku możliwości uzyskania niezbędnych do wykonania przez pracodawców obowiązków składkowych informacji w związku z zawarciem przez pracowników umów cywilnoprawnych z podmiotami trzecimi była już przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny także wielokrotnie wypowiadał się na temat tożsamy zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (m.in. postanowienia: o sygn. Ts 132/15 oraz z 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 133/15, OTK ZU B/2016, poz. 148, z 25 lutego 2016 r., sygn. Ts 163/15, OTK ZU B/2016, poz. 153, a także o sygn. SK 1/19), wskazując w ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego, że pracodawca ma prawo domagania się informacji w zakresie wysokości przychodu pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej przez tego pracownika z innym podmiotem dla celów ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przede wszystkim od samego pracownika w ramach trójstronnego stosunku ubezpieczeń społecznych łączącego ubezpieczonego, płatnika składek oraz organ rentowy. Ten stosunek jest bowiem związany m.in. z realizacją przez płatnika nałożonych na niego przez ustawodawcę zadań w zakresie obliczania i opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenia pracownika, w tym także pracownika, o którym mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (zob. wyrok SN o sygn. akt III UK 22/11). Pogląd ten Trybunał podzielił także w niniejszej sprawie, uznając powyższe zarzuty za nieuzasadnione.

Trybunał przypomniał ponadto, co zostało już wielokrotnie wskazane w jego orzecznictwie (w tym m.in. w postanowieniu z 8 marca 2010 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15, w którym rozważał kwestie zgodności art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji), że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje poziomej kontroli norm

prawnych, co oznacza, że Trybunał nie jest właściwy do badania zgodności norm tej samej rangi. Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni operacyjnej (zob. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183 i powołane tam orzecznictwo), a Trybunał orzeka w wypadkach kolizji pionowych, to jest sprzeczności z aktem wyższej rangi. Tym samym, podniesione przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan i Pracodawców RP zastrzeżenia w kontekście niespójności art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w części obejmującej zwrot „lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy”, z przepisami podatkowymi, w tym m.in. z zasadami zaliczania wydatków podatnika do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406, ze zm.), pozostają poza kognicją Trybunału.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.