



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 czerwca 2022 r.

Pozycja 40

POSTANOWIENIE z dnia 21 czerwca 2022 r. Sygn. akt K 5/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 czerwca 2022 r., wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności:

art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.) w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych, stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego, poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.), przy wydawaniu decyzji indywidualnych w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, z art. 7 w związku z art. 2 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 30 maja 2017 r., Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca), wniósł o stwierdzenie, że art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1009; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej także: ZUS

lub organ rentowy) prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych, stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego, poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.), przy wydawaniu decyzji indywidualnych w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, jest niezgodny z art. 7 w zw. z art. 2 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzuty zawarte we wniosku, wnioskodawca wskazał, że treść zakwestionowanego przepisu ustawy systemowej, została wykreowana w drodze stosowania prawa, dokonywanego zarówno przez ZUS jako organ administracji publicznej właściwy do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak również w drodze praktyki orzeczniczej wymiaru sprawiedliwości: sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego – jako organów postępowań odwoławczych od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przedmiotem kontroli nie jest literalne brzmienie przepisów ustawy systemowej, lecz normy prawne wyinterpretowane w drodze stosowania prawa. Wnioskodawca zwraca uwagę, że wykładnia przedstawiona w *petitum* wniosku, „przyjęta przez Sąd Najwyższy i jednolicie akceptowana przez sądy powszechne mieści się w zakresie treści zaskarżonego przepisu. Treść ta jest jednak niezgodna z Konstytucją” (wniosek, s. 7). Wnioskodawca wskazał, że nie dążył do zakwestionowania stosowania prawa ubezpieczeń społecznych (nie kwestionuje poszczególnych aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym), lecz do wyeliminowania z polskiego porządku prawnego niekonstytucyjnych – jego zdaniem – norm generalno-abstrakcyjnych, uzyskanych w drodze jednolitej, konsekwentnej wykładni art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., dokonywanej w ramach działalności orzeczniczej sądów – zwłaszcza Sądu Najwyższego.

2. W piśmie z 21 sierpnia 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 26 października 2018 r. Prokurator Generalny (dalej także: PG), wniósł o stwierdzenie, że art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych prawo do oceny treści stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 k.c., przy wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek: a) jest zgodny z art. 7 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa oraz art. 217 Konstytucji; b) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (ówcześnie: Dz. U. poz. 2072, obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie w sprawie powinno być częściowo umorzone (w odniesieniu do niektórych wzorców kontroli), z uwagi na braki formalne wniosku, w którym nie uzasadniono zarzutu naruszenia: zasad pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz zasady zaufania wywodzonych z art. 2 Konstytucji; art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. W opinii PG w tym zakresie wniosek nie spełnia wymogu określonego w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, tj. w uzasadnieniu nie wskazano argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

4. W piśmie z 5 grudnia 2018 r., Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sejm) w sprawie. Sejm dokonał rekonstrukcji przedmiotu kontroli i wniósł o stwierdzenie, że art. 83 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim uprawnia organ rentowy do zbadania ważności umów stanowiących tytuł do objęcia ubezpieczeniami społecznymi i wydania decyzji w przedmiocie podlegania bądź niepodlegania ubezpieczeniom społecznym, jest zgodny z art. 7 w związku z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2-3 u.o.t.p.TK, ze względu na odpowiednio: niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Nadto Sejm wskazał, że w odniesieniu do części zakresu zaskarżenia aktualizuje się ujemna przesłanka procesowa – *ne bis in idem* (zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie). Zdaniem Sejmu częściowa zbędność orzekania spowodowana jest wydaniem przez Trybunał wyroku z 29 listopada 2017 r., sygn. P 9/15 (por. stanowisko Sejmu, s. 22-23). W przywołanym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził zakresową zgodność art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności kompetencji ZUS do ustalania innej – niż wynikająca z umowy o pracę – wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe, emerytalne, rentowe i wypadkowe z art. 7 w związku z art. 2 i art. 217 Konstytucji (zdaniem Sejmu, stanowisko Trybunału, stwierdzające konstytucyjność przedmiotu kontroli w sprawie o sygn. P 9/15, pozostaje relewantne dla niniejszej sprawy, przez co powtórne orzekanie w tym zakresie jest zbędne). Niedopuszczalne jest również – zdaniem Sejmu – orzekanie w zakresie oceny przedmiotu kontroli z następującymi wzorcami: art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na niespełnienie wymogów art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Postanowieniem z 13 lipca 2018 r. (sygn. Ts 6/17, OTK ZU B/2018, poz. 158), Trybunał Konstytucyjny nadał dalszy bieg wnioskowi Prezydenta Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca lub Prezydent KL), w którym zakwestionowano zgodność art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1009; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) w zakresie, w jakim nadaje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej także: ZUS lub organ rentowy) prawo do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego, poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.), przy wydawaniu decyzji indywidualnych w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny zobligowany jest do oceny – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa, implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63, 11 marca 2020 r., sygn.

K 33/16, OTK ZU A/2020, poz. 10). Wydanie – w fazie „kontroli wstępnej” – postanowienia o nadaniu wnioskowi/skardze konstytucyjnej dalszego biegu, nie zwalnia Trybunału z obowiązku badania dopuszczalności orzekania w dalszych fazach postępowania (por. postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89). Negatywne przesłanki procesowe mogą ujawnić się, także w stadium rozpoznania merytorycznego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekając w obecnym składzie zbadał wniosek pod kątem spełnienia wymogów formalnych określonych w Konstytucji i doprecyzowanych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli taka ustawa (szerzej: akt normatywny) dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Uzupełnieniem regulacji konstytucyjnej jest, wydana na podstawie upoważnienia zawartego w art. 197 Konstytucji, ustawa regulująca organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 46 u.o.t.p.TK, wniosek jest pismem procesowym, wnoszonym do Trybunału Konstytucyjnego w toku postępowania poza rozprawą. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest sformalizowane oraz ma charakter pisemny. Ustawodawca określił ogólne wymogi formalne dla wniosku jako pisma procesowego.

Do ogólnych wymogów wniosku, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1-6 u.o.t.p.TK, należą: oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; oznaczenie rodzaju pisma procesowego; określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 1-4 u.o.t.p.TK, uzasadnienie wniosku powinno składać się z: przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; przywołania treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Zdaniem Trybunału, w przedmiotowej sprawie nie spełniono konstytucyjnego oraz ustawowego wymogu, zgodnie z którym przedmiotem kontroli hierarchicznej zgodności może być cała ustawa, jej część, poszczególne przepisy prawne oraz wynikające z nich normy prawne. Z analizy wniosku wynika, że wskazany przez wnioskodawcę w *petitum*, przedmiot kontroli nie spełnia wymogu określonego w art. 188 pkt 1 Konstytucji, jak i nie zawiera elementów wskazanych w art. 47 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym wniosek powinien zawierać „określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części” oraz w art. 47 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK, w myśl którego uzasadnienie zawierać powinno „przywołanie kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią”.

Wnioskodawca nadto nie wskazał przedmiotu kontroli, który w świetle wymogów konstytucyjnych, ustawowych oraz orzeczniczych mógłby zostać poddany ocenie w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z analizy uzasadnienia wniosku wynika, że Prezydent KL wskazuje na inny zakres kontroli niż wskazany w jego *petitum*. Wydaje się, że intencją wnioskodawcy było poddanie kontroli regulacji, która upoważnia ZUS do badania ważności umowy cywilnoprawnej, na podstawie której jest świadczona m.in. praca, z perspektywy objęcia tytułem ubezpieczenia społecznego. Taka kompetencja wynika z art. 83 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 1 u.s.u.s., który ewentualnie mógłby stać się przedmiotem kontroli. Wnioskodawca natomiast określił przedmiot kontroli wskazując art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału ugruntował się pogląd, zgodnie z którym kontroli hierarchicznej zgodności może być poddany zarówno cały akt normatywny, jak i poszczególne przepisy prawne oraz grupy przepisów. Trybunał stanowi także kontrolę norm prawnych – najmniejszych składowych elementów systemu prawnego, określających prawa i obowiązki, opisujących dyrektywy zachowania generalnie wskazanego adresata wywiedzionych z jednostek redakcyjnych w toku procesu wykładni prawa, przeprowadzanego w ramach stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny jako „sąd prawa”, pozostaje właściwy do kontroli konstytucyjności, konwencyjności oraz legalności przepisów prawnych oraz zawartych w nich norm prawnych. Trybunał nie ma kompetencji do oceny poszczególnych aktów stosowania prawa (por. postanowienie TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; por. wyrok TK z 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 49), jak i do oceny prawidłowości wykładni prawa dokonywanej przy okazji rozstrzygnięcia konkretnych spraw, zawisłych przed danym sądem. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału oraz poglądami doktryny, Trybunał Konstytucyjny pozostaje właściwy do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych, wywiedzionych z przepisów prawnych, w trakcie stosowania prawa dokonywanego przez organy sądowe, jeżeli przyjęta interpretacja ma charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85). Jeżeli sądy najwyższego szczebla, wskutek jednolitej wykładni przepisów, doprowadzą do powszechnie akceptowanej interpretacji prawa, to wywiedzione normy podlegają kontroli Trybunału pod kątem ich zgodności z normami wyższego rzędu. W jednym z wyroków Trybunał zauważył: „że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania (...) Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Wystąpienie zależności między prawem ustanowionym oraz sferą jego stosowania wymaga każdorazowego stwierdzenia czy *a casu ad casum* rzeczywiście doszło do utrwalenia się powtarzalnej i powszechnej wykładni określonego przepisu prawa (por. postanowienie TK z 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 13). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że „kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych (...) nie jest objęte kognicją Trybunału. Jednakże powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów” (wyrok z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121).

Trybunał Konstytucyjny za własne uznaje stanowisko orzecznicze – akceptowane przez doktrynę, zgodnie z którym normy prawne wywiedzione z przepisów prawnych (jako jednostek redakcyjnych stanowiących graficzne wyrażenie, zakodowanych w nich norm generalno-abstrakcyjnych), podlegają kontroli konstytucyjności, jeśli interpretacja ma charakter ustabilizowany, a praktyka sądowa jest powszechna (por. M. Kłopočka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 106).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązek wykazania istnienia takich norm prawnych, przedstawionych jako przedmiot kontroli, spoczywa na wnioskodawcy, który w ramach sporządzanego przez siebie wniosku, zobligowany jest do przedstawienia Trybunałowi normy prawnej, z przywołaniem właściwego i reprezentatywnego orzecznictwa, potwierdzającego tezę istnienia normy poddanej kontroli.

Na gruncie przedmiotowej sprawy nie sposób przyjąć, że przedmiotem kontroli jest norma generalno-abstrakcyjna ukształtowana w drodze praktyki sądowej – wnioskodawca nie przedstawił dowodów na poparcie takiej tezy. Prezydent KL wskazał w *petitum* oraz uzasadnieniu, że kwestionuje konstytucyjność normy prawnej wynikającej – jego zdaniem – z art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., jednak nie wykazał, że owa norma rzeczywiście istnieje w obrocie prawnym. Wnioskodawca nie udowodnił również, że normę wykreowano w drodze praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego, której można przypisać cechy: stałości, powszechności oraz jednoznaczności. Nie poparł swojej tezy żadnymi argumentami, nie wskazał również na poglądy doktryny prawa, które potwierdzałyby istnienie wskazanej przez niego normy w orzecznictwie.

Wywody wnioskodawcy ograniczają się do apriorycznego założenia, że zaskarżona norma kompetencyjna, przysługująca Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, rzeczywiście wynika z przepisów ustawy systemowej, a sądy dokonują jej jednolitej wykładni. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że do jego kompetencji należy „orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 Konstytucji), zaś wniosek winien zawierać między innymi określenie kwestionowanego aktu normatywnego” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Wnioskodawca stwierdził, że: „W judykaturze istnieje utrwalony pogląd, zgodnie z którym upoważnienie ZUS do badania treści umów cywilnoprawnych w aspekcie ich zgodności z normami prawa cywilnego wynika z art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych” (wniosek, s. 6). Następnie we wniosku wskazano tylko jedno orzeczenie Sądu Najwyższego, które jak się wydaje miało przemawiać za istnieniem utrwalonej, powtarzalnej praktyki orzeczniczej, w wyniku której doszło do wykreowania normy kompetencyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, określonej w *petitum* wniosku. Co więcej, w uzasadnieniu wniosku można dostrzec wyraźną sprzeczność z jego *petitum*. Wnioskodawca wskazał bowiem, iż „nie kwestionuje przywołanego orzecznictwa Sądu Najwyższego i uważa, że w jego świetle przepis art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwia ZUS wywodzenie kompetencji do kontrolowania ważności, a w konsekwencji do stwierdzania nieważności umów cywilnoprawnych w przypadku ustalenia, że zachodzą okoliczności wskazane w art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego” (tamże, s. 7). Jednocześnie w *petitum* wniosku wnioskodawca uczynił przedmiotem kontroli konstytucyjnej te same przepisy – art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s.

„W świetle art. 86 ust. 2 pkt 1 i art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zaś uprawniony do zbadania ważności umów kreujących stosunki prawne stanowiące tytuł do objęcia ubezpieczeniami społecznymi i wydania stosownych decyzji w przedmiocie podlegania bądź niepodlegania danej osoby owym ubezpieczeniom” (wyrok Sądu Najwyższego z 21 maja 2010 r., sygn. akt I UK 43/10). Przytoczony przez wnioskodawcę cytat z uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie może zostać uznany jako powszechna i jednolita wykładnia zaskarżonego przepisu, ani tym bardziej jako norma generalno-abstrakcyjna, przewidująca kwestionowaną kompetencję organu rentowego.

Dla Trybunału jest oczywiste, że wskazanie jednego cytatu pochodzącego z uzasadnienia wyroku SN nie może uzasadniać, następującego bezpośrednio po nim, kategorycznego stwierdzenia wnioskodawcy: „Sąd Najwyższy przyjął zatem jednoznacznie, że z przepisów ustawy systemowej wynika upoważnienie organów do oceny i zakwestionowania ustalonej przez strony treści stosunku prawnego, w szczególności zaś ZUS ma podstawy do badania ważności tego stosunku, stanowiącego tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, w celu stwierdzenia objęcia ubezpieczeniem społecznym” (wniosek, s. 6). Wnioskodawca wskazał, że takie stanowisko podzielane jest przez sądy powszechne, czego potwierdzeniem – jak się

wydaje – miały być przywołane sygnatury judykatów Sądu Apelacyjnego w Gdańsku. Przy czym wnioskodawca ograniczył się wyłącznie do przywołania tychże sygnatur, nie poddając analizie wskazywanych orzeczeń. W doktrynie wskazuje się, że dla „nadania przepisowi określonego rozumienia nie wystarczy, aby wynikało ono z incydentalnych orzeczeń najwyższych instancji sądowych, a nawet z uchwały SN mającej walor zasady prawnej. Dopuszczalność przeprowadzenia kontroli uzależniona jest bowiem od uznania, że taka uchwała rzeczywiście i w sposób niebudzący wątpliwości nadała zakwestionowanemu przepisowi określone znaczenie” (komentarz do art. 188 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Wymogi dopuszczalności zbadania konstytucyjności normy prawnej, ukształtowanej w drodze praktyki orzeczniczej, są bardzo restrykcyjne.

Zdaniem Trybunału, wnioskodawca powinien wskazać we wniosku orzeczenia Sądu Najwyższego (w tym uchwały wykładnicze), wydane na przestrzeni lat, które rzeczywiście wskazywałyby na istnienie normy kompetencyjnej określonej w *petitum* wniosku.

Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że pozostali uczestnicy postępowania tj. Prokurator Generalny oraz Sejm (por. stanowisko PG, s. 22-27; stanowisko Sejmu, s. 12-22), dokonali pogłębionej analizy wielu stanowisk Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, wskazujących możliwość istnienia, wykreowanej przez utrwalone orzecznictwo, normy kompetencyjnej przysługującej organowi rentowemu wskazanej w *petitum* wniosku.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, na który zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu składa się wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części.

Trybunał Konstytucyjny nie może zatem zastąpić podmiotu inicjującego postępowanie w sformułowaniu przedmiotu kontroli oraz dokonaniu jego wykładni. Naruszałoby to szczególne normy proceduralne, których z mocy art. 7 Konstytucji, Trybunał zobowiązany jest przestrzegać.

Przedstawiona argumentacja ulega istotnemu wzmocnieniu przy uwzględnieniu faktu, że wnioskodawca w istocie nie wykazał w uzasadnieniu wywiedzionego wniosku, dlaczego przedstawiona wykładnia prawa, dokonana przez Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt I UK 43/10, ma uzasadniać prawo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego poprzez stwierdzenie nieważności tychże stosunków na podstawie przepisów k.c., które to prawo wnioskodawca kwestionuje z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. Należy zauważyć, że w wyroku o sygn. akt I UK 43/10 Sąd Najwyższy potwierdził, iż w sytuacji, gdy umowa o pracę jest zawarta dla pozorów, nie stanowi ona tytułu do objęcia ubezpieczeniami społecznymi, jeżeli przy składaniu oświadczeń woli obie strony mają świadomość, że osoba określona w umowie jako pracownik nie będzie świadczyć pracy, a podmiot wskazany jako pracodawca nie będzie korzystać z jej pracy, czyli strony z góry zakładają, iż nie będą realizowały swoich praw i obowiązków wypełniających treść stosunku pracy. Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. K 5/18 są natomiast umowy cywilnoprawne. Powyższy pogląd SN potwierdzony w wyroku o sygn. akt I UK 43/10, dotyczy stosunku pracy (nawiązywanego na podstawie umowy o pracę), a nie „stosunków cywilnoprawnych”.

Należy również podkreślić, że wnioskodawca popada w wewnętrzną sprzeczność, czyniąc z jednej strony podstawą wywiedzionego wniosku, przyjęty w jednym orzeczeniu Sądu Najwyższego, sposób wykładni art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., przy jednoczesnym uznaniu, że taki sposób wykładni jest prawidłowy, albowiem znajduje on uzasadnienie w dyspozycji przepisów stanowiących przedmiot kontroli. Za podobnie wewnętrznym sprzeczne należy uznać zestawienie wzorców kontroli w postaci art. 217 Konstytucji (dotyczącego nakładania danin publicznych) z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, które dotyczą ograniczenia prawa własności. W tym zakresie należy bowiem przypomnieć stanowisko Trybunału, zgodnie z którym „obciążenia podatkowe nie podlegają za-

tem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności lub innych praw majątkowych, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli” (wyrok z 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15 i tam powołane orzecznictwo).

Niezależnie od powyższego za ogólnikowe, a przez to niespełniające wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, należy uznać uzasadnienie wniosku w zakresie dotyczącym naruszenia ujętych związkowo z art. 217 Konstytucji: art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym bowiem zakresie wnioskodawca ograniczył się bowiem li tylko do zrelacjonowania treści wybranych przepisów prawa podatkowego, a następnie wskazania, iż „mimo, że zasada ochrony własności nie ma charakteru absolutnego, możliwość jej ograniczenia jest obwarowana warunkami określonymi w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z rzezonym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Należy zauważyć, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wywodzi swoje kompetencje do badania umów cywilnoprawnych w kontekście art. 58 § 1 lub art. 83 § 1 Kodeksu cywilnego z niejednoznacznego brzmienia kwestionowanego przepisu, przy czym pozwala na to swoboda pozostawiona przez ustawodawcę w interpretowaniu rzeczony regulacji. W ocenie Wnioskodawcy nie jest zatem spełniona przesłanka formalna ingerencji w prawo własności (wymóg ustawy)” (wniosek, s. 26) oraz iż „w świetle powyższego, ograniczenie prawa własności, wynikające z wykonywania uprawnień przez ZUS, nadanych temu organowi w art. 83 ust. 1 pkt 3) w zw. z art. 86 ust. 2 pkt 2) Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie spełnia wymogów określonych w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Taki stan rzeczy uzasadnia zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 217 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (tamże, s. 27). Jak wynika z powyższego, wnioskodawca w żaden sposób nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. W zakresie pozostałych przepisów wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób, kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., mają naruszać przytoczone przez wnioskodawcę wzorce kontroli. Ogólnikowość przedłożonej argumentacji, jak i brak skorelowania zakwestionowanych przepisów z przyjętymi we wniosku wzorcami kontroli nakazuje przyjąć, że wnioskodawca uchybił wymogom należytego uzasadnienia wniosku, dekodowanym z dyspozycji art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK.

3. Rekapitulując stwierdzić należy, iż wobec braku wykazania przez wnioskodawcę, iż przepisy ustawy systemowej są powszechnie i jednolicie interpretowane w taki sposób, jaki określił w *petitum*, przy jednoczesnym bardzo kategorycznym stwierdzeniu, że przedmiotem kontroli nie jest literalne brzmienie art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., Trybunał Konstytucyjny musiał przyjąć, że wnioskodawca dokonał próby zaskarżenia w trybie kontroli trybunalskiej, pojedynczej wykładni prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt I UK 43/10.

Przedmiotem hierarchicznej kontroli nie może być wykładnia przepisu, czy sposób jego stosowania (por. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 262). Trybunał nie jest „sądem faktów”, a co za tym idzie nie pozostaje kompetentny do oceny jednostkowej wykładni prawa dokonanej przez sąd.

Z uwagi na powyższe, jak również mając na względzie, że wnioskodawca uchybił statuowanemu w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK obowiązkowi należytego uzasadnienia przedstawionych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny był zobligowany, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, do umorzenia postępowania, wobec niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.