



III.7060.333.2016.AJ.

**Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego**

sygn. akt P 1/16

W związku z pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 października 2015 r. – III AUa 766/14:

czy art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2015 r. poz. 121 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz w zw. z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2015 r. poz. 121 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz w zw. z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

1. Zdaniem sądu apelacyjnego art.8 ust. 2a w zw. z art. 4.2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2015 r. poz. 121 ze zm., dalej jako ustawa lub ustawa systemowa) rozumiany i stosowany 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 zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) przez naruszenie zasady własności, która może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (64 ust.3 Konstytucji) oraz poprzez naruszenie zasady zobowiązania do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, tylko w zakresie określonym w ustawie (art. 84 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela postawione przez sąd apelacyjny zarzuty dotyczące niekonstytucyjności powołanych wyżej przepisów ustawy systemowej oraz ich uzasadnienie.

2. Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy systemowej pracownicy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu. Stosunek pracy jest przy tym bezwzględny tytułem ubezpieczeń, gdyż regulacje prawne nie przewidują zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia osoby mającej status pracownika (art. 9 ust. 1 ustawy systemowej). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy systemowej za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy. Przepis ten odsyła do definicji pracownika z art. 2 Kodeksu pracy, w świetle której pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Ustawa systemowa wprowadziła za pośrednictwem art. 8 ust. 2a odrębną, rozszerzoną definicję pracownika. W myśl tego przepisu za pracownika w rozumieniu ustawy uważa się także inną osobę wykonującą prace na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy świadczenia usług, do której zgodnie 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.

Przepis art. 8 ust 2a został dodany na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz.1256). Przyczyną jego wprowadzenia było dążenie ustawodawcy do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników dla realizacji tych samych zadań, które wykonują oni w ramach łączącego strony stosunku pracy. Takie działania pozwalały na omijanie ograniczeń wynikających z ochronnych przepisów prawa pracy oraz niwelowanie obciążeń z tytułu obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od tych umów. Chodziło również o ochronę pracowników przed skutkami zmian, polegających na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom (podwykonawcom). Zatrudnianie przez podwykonawcę takich pracowników skutkowało przy zawieraniu z nimi umowy o dzieło brakiem obowiązku ubezpieczenia, a przy zawieraniu umowy agencyjnej, zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu, zezwalało na zwolnienie z tego obowiązku w zbiegu ze stosunkiem pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 226; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r., III UK 64/11).

Przesłanką decydującą o uznaniu osoby za pracownika w rozumieniu ustawy 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 wtedy, kiedy pracownik zawarł umowę cywilnoprawną z osobą trzecią, to pracę w ramach takiej umowy wykonuje faktycznie dla swojego pracodawcy, jeżeli to pracodawca uzyskuje rezultaty tej pracy (unikając obciążeń i obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych). Zawarty w art. 8 ust. 2a ustawy systemowej zwrot „działać na rzecz” został użyty w innym znaczeniu niż w języku prawa, w którym działanie „na czyjąś rzecz” może się odbywać w wyniku istnienia określonej więzi prawnej. Pracodawca w wyniku umowy z osobą trzecią (np. o podwykonawstwo) przejmuje w ostatecznym rachunku rezultat pracy wykonanej 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., II UK 279/13).

Skutkiem uznania osoby wskazanej w art. 8 ust. 2a za pracownika jest objęcie jej obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym, rentowymi, chorobowym i wypadkowym tak, jak pracownika (art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy systemowej), nawet wówczas, gdy umowa cywilnoprawna samoistnie nie pociągałaby za sobą skutku w postaci obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu w myśl art. 6 ustawy (umowa o dzieło) bądź, jak w przypadku umowy agencyjnej czy zlecenia, osoba taka na skutek przepisów o zbiegu tytułów ubezpieczenia, nie podlegałaby na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy ubezpieczeniu z tytułu umowy cywilnoprawnej w związku z wynikającym z przepisów tej ustawy prymatem ubezpieczenia pracowniczego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., II UZP 6/09, OSNP 2010 nr 3-4, poz. 46, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r., III UK 64/11, LEX nr 1215455, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, OSNP 2012 nr 21- 22, poz. 266, z dnia 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013 nr 9-10, poz. 117, z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 259/09, Lex nr 585727).

Płatnik składek jest jednym z wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy. Definicja legalna płatnika składek zawarta jest w art. 4 pkt 2 lit. a-z ustawy systemowej, zamieszczonym w specjalnie wydzielonym fragmencie ustawy, zwanym powszechnie „słowniczkiem”. Należy zauważyć, że w odrębny sposób ustawa określa obowiązki tych podmiotów (Z. Kubot, Definicja płatnika składek, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2012, nr 6, s.12).

3. W niniejszej sprawie szczególne znaczenie należy przypisać definicji płatnika składek zawartej w art. 4 pkt 2 lit. a. Zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. a użyte w ustawie systemowej określenie „płatnik składek” oznacza pracodawcę w stosunku do pracowników i poborowych odbywających służbę zastępczą oraz osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną pozostającą z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi. Art. 8 ust. 2a ustawy systemowej przypisuje płatnikowi składek określone obowiązki w zakresie składek z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych przez pracowników z pracodawcą bądź osobą trzecią. Przepis ten nie definiuje płatnika składek, ani też nie zmienia treści art. 4 pkt 2 lit. a tej ustawy.

Nie zmienia więc cechy płatnika składek, którą jest pozostawanie z osobą fizyczną w stosunku prawnym, uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, na cechę w postaci faktycznego wykonywania pracy na rzecz płatnika składek. W konsekwencji to zleceniodawca, jako kontrahent umów cywilnoprawnych, powinien zgłosić zleceniobiorcę do ubezpieczeń społecznych jako pracownika, czyli na druku ZUS ZUA, z kodem z tytułu ubezpieczeń właściwym dla pracowników. Takie stanowisko prezentowały zresztą konsekwentnie organy rentowe w oficjalnych poradnikach zawieszanych na stronach internetowych aż do 2011 r.

Wprowadzając w art. 8 ust. 2a ustawy systemowej konstrukcję uznania za pracownika, ustawodawca ustanowił obowiązek uznania wykonawcy umowy cywilnoprawnej w zakresie ubezpieczeń społecznych za pracownika. Zgodnie z art. 18 ust. 1a ustawy systemowej, w przypadku ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 2a, w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe uwzględnia się także 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. Użyte w tym przepisie wyrażenie „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 zlecenia albo umowy o dzieło” oznacza obowiązek obliczenia i odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne od zleceniobiorcy (wykonawców wymienionych umów), jak za pracownika. W piśmiennictwie podkreśla się, że nie może być więc wątpliwości, że płatnikiem składek z tytułu umowy zlecenia, o której mowa w art. 8 ust. 2a, jest zleceniodawca (I. Jędrasik-Jankowska, Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2011, nr 8, s.26). W świetle powyższych wywodów uprawnione jest stanowisko, że potrącenia składek na ubezpieczenia społeczne z przychodu z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej przez pracownika z osobą trzecią nie może dokonać pracodawca, gdyż nie pozostaje w zakresie umowy cywilnoprawnej w stosunku prawnym (Z. Kubot, Definicja płatnika..., s.14).

4. Aktualną wykładnię zakwestionowanych przepisów zapoczątkowała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., II UZP 6/09, OSNP 2010 nr 3-4, poz. 46. Sąd Najwyższy uznał, 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 (art. 8 ust. 2a ustawy systemowej). W ocenie Sądu Najwyższego z przepisu art. 18 ust. 1a ustawy wynika logicznie, iż w odniesieniu do pracowników w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy systemowej płatnikiem jest pracodawca, a przychód z tytułu umowy cywilnoprawnej jedynie "uwzględnia się" w podstawie wymiaru składek z tytułu stosunku pracy. Pracodawca może więc dokonać potrącenia ze środków pracownika uzyskanych u niego. Pracodawca, ustalając podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu stosunku pracy, powinien więc zsumować wynagrodzenie z umowy cywilnoprawnej z wynagrodzeniem ze stosunku pracy. Wniosek powyższy nie budzi wątpliwości w przypadku pracownika, z którym sam pracodawca zawarł umowę cywilnoprawną w sytuacji określonej w art. 8 ust. 2a. Takie rozwiązanie wydaje się również uzasadnione w sytuacji, gdy umowa cywilnoprawna została zawarta z innym podmiotem (osobą trzecią), lecz praca w jej ramach jest wykonywana na rzecz pracodawcy. W opinii Sądu Najwyższego obowiązki 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.

W kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy odniósł się także do mogących w praktyce występować trudności w pozyskiwaniu przez pracodawcę wiedzy o wysokości przychodu pracownika z tytułu umowy cywilnoprawnej, zawartej z osobą trzecią, dla ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, uznając, że w takich sytuacjach 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 226).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r. doprowadziła do ukształtowania aktualnej wykładni wskazanych przepisów (przykładowo wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09, LEX nr 577824, z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 259/09, Lex nr 585727, z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 266, z dnia 18 marca 2014 r., II UK 449/13; z dnia 3 grudnia 2014 r., II UK 74/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt III

AU a 1107 /14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt III AUa 668/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt III AU a 146/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt III AU a 147/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt III AU a 1175/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt III AUa 2732/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt III AUa 834/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 grudnia 2014 r., sygn. akt III AUa 888/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 1536/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III AUa 1923/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt III AU a 1142/12).

Zgodnie zatem z ustaloną wykładnią to pracodawca, a nie podmiot, z którym pracownik zawiera umowę cywilnoprawną, o której mowa w art. 8 ust. 2a ustawy, ma obowiązek pełnienia roli płatnika składek. Pracodawca ma więc pełnić rolę płatnika składek należnych od kwot wynagrodzenia z tytułu umów, których nie jest stroną i o których zawarciu może nawet nie wiedzieć. W tym celu pracodawca powinien uwzględnić w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia oprócz przychodu pracownika z tytułu umowy o pracę, również jego przychód z tytułu umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią. Pracodawca ma również obowiązek pobrania części składek finansowanych z wynagrodzenia pracownika oraz sfinansowania z własnych środków pozostałej części składek wynikających z takich dodatkowych umów.

5. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest ugruntowana wykładnia zaskarżonych przepisów, przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowany został pogląd, że jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, 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, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i powołane w nim postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 z odwołaniem do

wcześniejszego orzecznictwa). W wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezgodność ustawy z Konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie Konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który zawiera normy niedające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni. Niekiedy jednak rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, bo ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa (zob. OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i powołane tam orzecznictwo). Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów i to powinno decydować o wyborze dalszych środków przez Trybunał Konstytucyjny. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić stałość i powszechność praktyki stosowania przepisu, szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, w tym Sądu Najwyższego (np. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

6. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 8 ust. 2a w powiązaniu z art. 4 pkt 2a ustawy systemowej rozumiany w ten sposób, że płatnikiem składek za osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią, jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, jest ten pracodawca, nie odpowiada konstytucyjnym wymogom stanowienia prawa.

6.1. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (por. m.in. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81) Zasada ta wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Z tego względu adekwatny wydaje się termin: zasada ochrony zaufania jednostki (a nie tylko obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok z 20 stycznia 2011 r., Kp 6/09, OTK z 2009 r. Nr 9/A, poz.138). Ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (por. m.in. wyroki z: 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK ZU nr 3A/2007, poz. 23 i 3 czerwca 2008 r., K 42/07, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 77).

Sąd apelacyjny w swoim pytaniu prawnym wskazuje, że art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy 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 art. 2 Konstytucji przez zignorowanie fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego tj. nieretroakcji prawa i jego wykładni oraz zaufania do organów państwa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe zarzuty należy podzielić. W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze zmianą sposobu interpretacji przepisów prawa, przyjmowaną przez organy rentowe oraz w orzecznictwie.

Początkowo organy rentowe, stosując powołane wyżej przepisy, wydawały decyzje zobowiązujące zleceniodawców do zgłaszania umów zlecenia lub o dzieło do obowiązkowego ubezpieczenia na zasadach obowiązujących pracowników, tj. emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego. Sądy okręgowe i apelacyjne z reguły zatwierdzały powyższe decyzje organów rentowych skierowane do zleceniodawców (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 13 maja 2009 r.,

III AUa 318/09). Informacje o takim sposobie rozumienia art. 8 ust. 2a ustawy były zamieszczane w szczególności na stronie internetowej ZUS. Płatnik składek mógł zatem mieć podstawy do uznania, że uwzględnienie powyższego stanowiska nie wywoła w przyszłości niekorzystnych dla niego skutków prawnych. Tymczasem zmiana stanowiska organów rentowych, dokonana pod wpływem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., II UZP 6/09, nastąpiła z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego. Doszło bowiem do sytuacji, w której płatnik składek (pracodawca) zostaje obciążony dotkliwym zobowiązaniem finansowym w wyniku zmiany po prawie 12 latach interpretacji prawa i zastosowania tej zmiany z mocą wsteczną. Wymaga podkreślenia, że w powyższej sprawie nie mamy do czynienia ze zmianą stanu prawnego określającego zasady naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, lecz wyłącznie ze zmianą interpretacji powoływanych przepisów.

Z zasady lojalności państwa wobec adresata norm prawnych wynika konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań prawnopodatkowych maksymalnej przewidywalności i obliczalności rozstrzygnięć podejmowanych wobec podatników przez organy skarbowe (wyroki z: 11 maja 2004 r., K 4/03 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Powyższe stanowisko znajduje odpowiednie zastosowanie wobec rozstrzygnięć na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. „Pułapka prawna” polega w niniejszej sprawie na tym, że pracodawca jako płatnik, opierając się na dokonanej przez organy rentowe interpretacji zasad naliczania i odprowadzania składek i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów. Sąd apelacyjny wskazuje w uzasadnieniu pytania prawnego, że przeprowadzane przez organy rentowe kontrole pracodawców nie stwierdzały w przeszłości uchybień w zakresie regulowania zobowiązań składkowych. Przyjęcie, że organy rentowe przez okres prawie 12 lat dokonywały błędnej wykładni prawa i możliwe jest z mocą wsteczną ich naprawienie w drodze decyzji zobowiązujących do zapłaty

należnych składek wraz odsetkami musi zostać uznane za naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa.

Zawarta w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego mieści w sobie szereg zasad pochodnych, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, jednakże zostały zdefiniowane co do zakresu i treści przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Do takich ugruntowanych zasad należy zasada prawidłowej legislacji oraz powiązana z nią zasada spójności systemu prawa, wyrażająca się w obowiązku takiego formułowania przepisów, aby nakładane na uczestników obrotu prawnego obowiązki były możliwe do zrealizowania w świetle innych obowiązujących przepisów prawa.

Na gruncie art. 16 ust 1 ustawy systemowej ubezpieczony (pracownik) wraz płatnikiem (pracodawca) finansują z własnych środków w równych częściach składkę emerytalną. Składkę rentową finansują w częściach różnych (ubezpieczeni 1,5% podstawy wymiaru składek ubezpieczeni, a płatnicy w wysokości 6,5% podstawy). Składek chorobową finansują ubezpieczeni, a składkę wypadkową płatnicy składek. Należy zaznaczyć, że ubezpieczony jest zobowiązany pokryć finansowaną przez siebie część składek, jeszcze zanim jego wynagrodzenia stanie się wymagalne. Ubezpieczony „udostępniając” na rzecz płatnika składki zwiększa wartość majątku pracodawcy (płatnika), który niezwłocznie uszczupla swój majątek, rozliczając się z organem rentowym. W myśl art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy, płatnicy obliczają części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe finansowane przez ubezpieczonych i po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych przekazują do Zakładu. Płatnik składek zgodnie art. 46 ust. 1 ustawy systemowej jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Sformułowanie „po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych” (art. 17) „potrącenie z dochodu” (art. 46) sugeruje, że aby nastąpiło „potrącenie”, najpierw wystąpić powinien „dochód” ubezpieczonego będący źródłem składki w części finansowanej przez ubezpieczonego. Innymi słowy pracodawca (płatnik) pomimo tego, że nie dysponował wcześniej środkami należnymi od pracownika (wynagrodzenie wypłaca zleceniodawca) zobowiązany jest do uiszczenia składki na ubezpieczenia społeczne pracownika. Pracodawca nie mógł dokonać oskładkowania należności według zasad opisanych na gruncie art. 16, 17 i 46 ustawy systemowej, gdyż pracownik, pobierający wynagrodzenie od zleceniodawcy, niczego mu nie „udostępnił” w rozumieniu ustawy

systemowej, a pracodawca (płatnik) nie miał z czego „potrącić” części składki finansowanej przez ubezpieczonego. Tak rozumiany przepis rodzi odstępstwa od zasady współfinansowania składki ubezpieczeniowej, której ciężar w całości musi pokryć pracodawca (płatnik).

Kwestionowane rozumienie przepisów nakłada na pracodawcę obowiązek zapłaty składek, nie kreując jednocześnie uprawnień umożliwiających pozyskanie stosownych informacji. Dotyczy to w szczególności dostępu pracodawcy do informacji o wysokości wynagrodzenia, przysługującego pracownikowi na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią. Obowiązujący stan prawny nie przyznaje pracodawcy uprawnień do żądania takich informacji od pracownika lub jego kontrahenta. Zleceniodawca wypłaca wynagrodzenie z tytułu zawartej umowy i ten podmiot powinien być obciążony obowiązkiem zgłoszenia danej osoby do ubezpieczenia i sporządzenia imiennego raportu miesięcznego w oparciu o wypłacone wynagrodzenie oraz odprowadzenia składki. Wykonanie powyższych czynności przez podmiot niewypłacający wynagrodzenia jest co najmniej znacznie utrudnione.

Przedstawione uwagi uzasadniają wniosek, że kwestionowane rozumienie powołanych przepisów ustawy systemowej jest niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji oraz powiązaną z nią zasadą spójności systemu prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

6.2. Przyjęte rozumienie kwestionowanych przepisów narusza także art. 64 ust. 3 Konstytucji. W świetle tego przepisu własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Nałożenie obowiązku uiszczenia składki na ubezpieczenia społeczne jest – w szerokim sensie – oddziaływaniem na sytuację ekonomiczną płatnika składek. Obowiązek uiszczenia składki prowadzi bowiem do zmniejszenia jego przychodów. Jak jednak stwierdzał Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie, nie każde takie oddziaływanie jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę własności. Nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji obligowanie podmiotów prawa do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Zgodnie z utrwalonym poglądem prawnym Trybunału podatki stanowią naturalną formę obciążania praw

majątkowych konkretnymi zobowiązaniami, a zawarte w Konstytucji ograniczenia – w tym ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych – kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. W rezultacie – jak przyjmował Trybunał – treść normatywna konstytucyjnego pojęcia własności zawiera w sobie także obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe zabezpieczenie tychże praw (zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26). Uwagi te należy w pełni odnieść do pozostałych, niepodatkowych, danin publicznych, w tym składek na ubezpieczenia społeczne. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określając przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczanie własności „tylko w drodze ustawy”. Z omawianej przesłanki wynikają dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, niedopuszczalne jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej, czyli w drodze samoistnego uregulowania o podstawowym charakterze. Po drugie, owa podstawa ustawowa musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności”.

Uznanie pracodawcy za płatnika składek z tytułu umowy zlecenia zawartej przez pracownika z osobą trzecią narusza definicję legalną płatnika składek zawartą w art. 4 pkt 2a ustawy systemowej. Według tej definicji konieczną cechą płatnika składek jest pozostawanie z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi. Definicji tej nie zmienia art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, ale nakłada na pracodawcę i osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną pozostającą z osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi obowiązek ubezpieczenia wykonawcy umowy cywilnoprawnej jak pracownika.

Przyjęta w drodze wykładni rozszerzona rola pracodawcy jako płatnika składek prowadzi do obciążenia pracodawcy podwyższonymi kosztami składek z tytułu przychodu, jaki pracownik pracodawcy uzyskał na podstawie umowy zlecenia zawartej z osobą trzecią. Taka sytuacja stanowi ingerencję w prawo własności. Taka ingerencja w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia formalnych wymogów ograniczenia prawa własności, nie została bowiem dokonana w ustawie, ale wynika z przyjętej wykładni przepisów ustawy systemowej. Podejmowane przez ZUS działania w związku z uchwałą Sądu Najwyższego, II UZP 6/09, polegały na nakładaniu na pracodawców dodatkowych zobowiązań z tytułu należności składkowych z odsetkami za wsteczny okres. Takie ograniczenie w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji sąd apelacyjny uznał za naruszające istotę prawa własności, a Rzecznik podziela ten zarzut.

Regulacja art. 8 ust 2a w rozumieniu ujętym w petitum wniosku zakłada, że pracodawcy zawsze będzie wiadomo, że zatrudniony przez niego pracownik, świadczy pracę na jego rzecz, w ramach umowy zlecenia (umowy o dzieło) zawartej z podmiotem trzecim. Możliwa jest jednak sytuacja, że pracodawca nie miał wiedzy i woli, aby jego pracownicy świadczyli na jego rzecz prace również na podstawie umowy zlecenia. Ponadto regulacja ta zakłada, że pracodawca będzie znał wysokość otrzymanego przez jego pracownika wynagrodzenia od podmiotu trzeciego za wykonanie czynności na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło, zawartej przez pracownika z podmiotem trzecim. Przy czym pracodawca nie został wyposażony w instrumenty prawne pozwalające mu na wywiązywanie się z obowiązków płatnika. Podmiot trzeci, zawierający umowę z pracodawcą pracownika, nie jest zobowiązany do poinformowania pracodawcy ani o fakcie zawarcia umowy z pracownikiem, ani o wysokości należnego i wypłaconego pracownikowi wynagrodzenia (teoretycznie można o to zadbać finalizując umowę pracodawcy z osobą trzecią). Obowiązek taki nie obciąża także samego pracownika (choć Sąd Najwyższy wskazuje, że pracodawca ma prawo domagać się tego rodzaju informacji od pracownika (por. wyrok Sądu Najwyższego, III UK 22/11 cyt. wyżej). Możliwa jest ponadto sytuacja, w której część czynności wykonywanych przez pracownika na podstawie zawartej z podmiotem trzecim umowy zlecenia lub umowy o dzieło świadczona będzie w interesie pracodawcy, a część w interesie jeszcze innych osób trzecich. Przykładowo może się zdarzyć, że w ramach jednego zlecenia zleceniobiorca (pracownik) będzie świadczył prace o różnym charakterze, spośród których tylko część trafi do jego pracodawcy, a część do podmiotów zewnętrznych w stosunku do pracodawcy. Ustawa nie przewiduje, w jaki

sposób należy wtedy obliczyć wynagrodzenie, które powinno być uwzględnione przez pracodawcę w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

W tej sytuacji trudno uznać, że obowiązek składkowy został uregulowany w sposób czyniący zadość wymogowi dostatecznej „określoności”.

W świetle powyższego zakwestionowane rozumienie art. 8 ust. 2a w zw. z art. 4 pkt 2a ustawy systemowej narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

6.3. Ustawodawca zwykły posiada kompetencję do nakładania ciężarów i danin publicznych zgodnie z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Art. 217 Konstytucji określa, jakie elementy podatkowego stanu faktycznego wymagają regulacji ustawowej i narzuca ustawodawcy tryb regulowania kwestii podatkowych. Z art. 217 Konstytucji wynika, że ustawy powinny rozstrzygać przynajmniej, kto powinien płacić podatek (składek), jakie zjawiska życia społecznego i gospodarczego podlegają opodatkowaniu oraz w jakiej wysokości podatek powinien być płacony. Z art. 84 Konstytucji wynika, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Z art. 84 Konstytucji wynika, że ciężary i świadczenia publiczne powinny być normowane przez akt rangi ustawowej. Ustawodawca dokonał uściślenia zakresu tej regulacji w odniesieniu do podatków w art. 217 Konstytucji. Wskazany przepis ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla unormowania: po pierwsze, nakładania podatków i innych danin publicznych o niepodatkowym charakterze, po drugie, dla określania podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W tych materiach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich wymaganych elementów, tak aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności (por. wyrok z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

Organy rentowe w decyzjach zobowiązujących pracodawców do opłacania składek za zleceniobiorców powoływany jako podstawę prawną art. 8 ust. 2a ustawy systemowej. Jednak, jak to wcześniej przedstawiono, z art. 8 ust. 2a ustawy wynika obowiązek ubezpieczenia wykonawcy umowy cywilnoprawnej według zasad obowiązujących przy

ubezpieczeniu pracownika. Obowiązek ten nakłada ustawodawca na pracodawcę oraz osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną pozostającą z osobą fizyczną w stosunku prawnym.

Inaczej kwestię ten rozstrzygnął Sąd Najwyższy, uznając w uchwale z 2 września 2009 r., II UZP 6/09, że pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz prace w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko sądu apelacyjnego, że przepis prawa interpretowany w drodze wykładni rozszerzającej nie może stanowić podstawy prawnej zobowiązania podmiotu prawa do ponoszenia daniny publicznej, w tym także zobowiązania do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Ustawa systemowa powinna jednoznacznie określać, kto jest płatnikiem składek. Brak takiej regulacji spełniającej kryteria kompletności, precyzji i jednoznaczności w ustawie systemowej wskazuje na naruszenie art. 84 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie pisemnego stanowiska.