



Warszawa, 16 listopada 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 40/20
BAS-WAK-802/20

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A
w C. z dnia 1 lutego 2017 r. (sygn. akt SK 40/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Występująca ze skargą konstytucyjną A w C (dalej: skarżąca) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm. – dalej: k.p.).

W skardze zakwestionowano zgodność z Konstytucją wskazanych wcześniej przepisów ustawowych „interpretowanych w ten sposób, że nauczycielowi akademickiemu za czas niezdolności do pracy z powodu choroby w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, przysługuje prawo, jedynie do wypłacanego przez uczelnię wyższą (pracodawcę) wynagrodzenia, a nie do zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego, wymienionych w ustawie z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 372 z późn. zm.)”.

2. Artykuł 154 p.s.w stanowił:

„1. Nauczyciel akademicki zachowuje prawo do wynagrodzenia za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

2. Za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo choroby przypadającej w czasie ciąży, a także poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów, nauczyciel akademicki zachowuje prawo do wynagrodzenia i zasiłku chorobowego obliczanego na zasadach przewidzianych w art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, z tym że prawo do dodatku funkcyjnego nauczycieli akademickich zachowuje przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy”.

Przepisy te zostały uchylone przez art. 1 pkt 107 lit. a ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach

naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455 ze zm.).

3. Art. 92 k.p. stanowi, że:

„§ 1. Za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek: 1) choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną – trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, a w przypadku pracownika, który ukończył 50 rok życia – trwającej łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego – pracownik zachowuje prawo do 80% wynagrodzenia, chyba że obowiązujące u danego pracodawcy przepisy prawa pracy przewidują wyższe wynagrodzenie z tego tytułu; 2) wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo choroby przypadającej w czasie ciąży – w okresie wskazanym w pkt 1 – pracownik zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia; 3) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów – w okresie wskazanym w pkt 1 – pracownik zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia.

§ 2. Wynagrodzenie, o którym mowa w § 1, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy. § 3. Wynagrodzenie, o którym mowa w § 1: 1) nie ulega obniżeniu w przypadku ograniczenia podstawy wymiaru zasiłku chorobowego; 2) nie przysługuje w przypadkach, w których pracownik nie ma prawa do zasiłku chorobowego. § 4. Za czas niezdolności do pracy, o której mowa w § 1, trwającej łącznie dłużej niż 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, a w przypadku pracownika, który ukończył 50 rok życia, trwającej łącznie dłużej niż 14 dni w ciągu roku kalendarzowego, pracownikowi przysługuje zasiłek chorobowy na zasadach określonych w odrębnych przepisach. § 5. Przepisy § 1 pkt 1 i § 4 w części dotyczącej pracownika, który ukończył 50 rok życia, dotyczą niezdolności pracownika do pracy przypadającej po roku kalendarzowym, w którym pracownik ukończył 50 rok życia”.

4. Skarżąca nie kieruje w stosunku do treści art. 92 k.p. zarzutu niezgodności z Konstytucją. Przepis ten powołany został jako przepis związkowy, ponieważ z porównania jego treści z art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. wynikały różnice w statusie

prawnym nauczycieli akademickich i innych pracowników, które skarżąca kwestionuje pod względem zgodności z Konstytucją.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy

Treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej A w C oraz dołączone do niej załączniki pozwalają na zrekonstruowanie następujących istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w C w szeregu decyzji z lipca 2016 r. ustalił dla określonych nauczycieli akademickich, zatrudnionych u skarżącej na podstawie umów o pracę, podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, wypadkowe, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okresy pobierania wynagrodzenia za nieobecności w pracy z powodu choroby, macierzyństwa i opieki. W uzasadnieniach tych rozstrzygnięć powołano się na to, że za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciel akademicki zachowuje prawo do wynagrodzenia, które podlega „oskładkowaniu”, nie ma on natomiast prawa do zasiłków z ubezpieczenia społecznego za ten okres.

Od powyższych decyzji skarżąca złożyła odwołania. Sąd Okręgowy/Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w C w wyroku z lutego 2017 r. (sygn. akt) po połączeniu spraw do wspólnego rozpoznania zmienił zaskarżone decyzje w części, tj. w ten sposób, że od kwot wskazanych jako podstawa wymiaru składek nie ma obowiązku opłacania składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W pozostałym zakresie odwołania oddalił. W uzasadnieniu sąd powołał się m.in. na interpretację art. 154 ust.1 i 2 p.s.w. przyjętą przez Sąd Najwyższy w wyrokach z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt I UK 295/09) i z 9 maja 2012 r. (sygn. akt III UK 94/11), w których SN wskazał m.in., że: wynikająca ze specyficznego przywileju pracowniczego nauczycieli akademickich zasada zachowania prawa do wynagrodzenia za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy wywołała istotne konsekwencje w zakresie ubezpieczeń społecznych. Polegały one na tym, że nauczyciel akademicki, który – za czas nieobecności w pracy wskutek choroby zachowywał prawo wynagrodzenia – nie uzyskiwał za ten okres prawa do zasiłków z ubezpieczenia społecznego, natomiast wynagrodzenie od pracodawcy stawało się w takiej sytuacji podstawą należnej składki z tytułu ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Skarżąca złożyła apelację od tego wyroku. Sąd Apelacyjny w K
– Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z lipca 2018 r. oddalił
apelację skarżącej (sygn. akt). Sąd II instancji w pełni podzielił
poglądy prawne sądu I instancji.

Wobec tego, że na przywołany wyżej wyrok Sądu Apelacyjnego w K
nie przysługiwały zwyczajne środki odwoławcze, zakończył on ostatecznie
i prawomocnie postępowanie w sprawie skarżącej.

III. Zarzuty skarżącej

Żądanie zawarte w skardze konstytucyjnej A
w C sformułowane zostało w sposób szczególny. Skarżąca domaga się
bowiem – jak już wspomniano – stwierdzenia niezgodności z Konstytucją opisanej
w petitum skargi wykładni art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. w zw. z art. 92 k.p. W ocenie
skarżącej przepisy te interpretowane w taki sposób, jak to przyjęły sądy orzekające
w jej sprawie, naruszają art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1, i art. 84 oraz art. 2,
Konstytucji.

Zdaniem skarżącej wykładnia zakwestionowanych w skardze przepisów
dokonana przez orzekające w jej sprawie sądy oraz w stanowisku SN, na które sądy
te się powoływały, „nie znajduje uzasadnienia” i jest dyskryminująca zarówno dla
podmiotu zatrudniającego nauczyciela akademickiego, jak i dla samych nauczycieli
(skarga, s. 9).

Naruszenia zasady równości wobec prawa skarżąca upatruje przede
wszystkim w odmiennym – a jej zdaniem nieuzasadnionym – traktowaniu uczelni
wyższych zatrudniających nauczycieli akademickich, które były zobowiązane (do
30 września 2011 r.) do wypłacania nauczycielowi akademickiemu wynagrodzenia za
cały czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy, w porównaniu do innych
zakładów pracy, które w przypadku np. choroby ich pracownika, zobowiązane były
wypłacać mu wynagrodzenia za pracę jedynie przez 33 dni nieobecności w pracy
z tego powodu, a przez pozostały czas tej nieobecności pracownik ten otrzymywał
świadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS).

Poza tym – zdaniem skarżącej – dochodzi w ten sposób do dyskryminacji
uczelni niepublicznych, które wynagrodzenie za czas choroby wypłacają ze środków
własnych, pochodzących z prowadzonej przez nie działalności, a w przypadku
wynagrodzeń wypłacanych przez uczelnie publiczne, jak również w przypadku

świadczeń wypłacanych przez ZUS, środki na ten cel „pochodzą ze skarbu państwa” (skarga, s. 9-10).

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, to skarżąca podnosi, że zgodnie z interpretacją dokonaną przez sądy, które orzekały w jej sprawie, art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. „w istocie pozbawia nauczycieli akademickich prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w przypadku choroby, macierzyństwa lub opieki” (skarga, s. 11). Oznacza to pozbawienie tej grupy społecznej opieki państwa w tym zakresie, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku uiszczania składek, a więc składania się na takie świadczenia dla innych ubezpieczonych (od wynagrodzenia za prace nauczycieli akademickich są odprowadzane składki na ubezpieczenia chorobowe i inne ubezpieczenia społeczne w pełnej wysokości).

Z kolei uzasadniając zarzut naruszenia art. 84 Konstytucji, skarżąca powołuje się na to, że składki, których dotyczyło postępowanie w jej sprawie, są powszechnymi daninami publicznymi, przez co mieszczą się w zakresie zastosowania tego przepisu. W ocenie skarżącej wszystkie podmioty powinny być obciążone „po równo” obowiązkami ponoszenia świadczeń publicznych, a więc „nałożenie na nauczycieli akademickich obowiązku odprowadzania od ich wynagrodzeń składek na ubezpieczenie zdrowotne, w sytuacji braku uprawnień do świadczeń z tego ubezpieczenia, uznać należy za nadmierne, nieproporcjonalne i dyskryminujące” (skarga, s. 12).

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, to skarżąca koncentruje się na wskazaniu, że „z nieuzasadnionych przyczyn niepubliczne uczelnie wyższe obciążone zostały obowiązkami zabezpieczenia społecznego zatrudnianych przez nie nauczycieli i to pomimo, że obowiązki takie nie zostały nałożone na żaden inny podmiot prywatny”, co stanowi jej zdaniem naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej (skarga, s. 13).

III. Analiza formalnoprawna

1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: również Trybunał lub TK) przyjmuje się konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na każdym etapie postępowania powinno się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06;

18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Trybunał podkreśla również obecnie, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Z powołanych wcześniej orzeczeń wynika również, że składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do meritum nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to wydany w pełnym składzie wyrok TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16). Trybunał wyrażał również pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19).

Wobec tego również na obecnym etapie postępowania wymaga oceny to, czy skarga konstytucyjna A w C spełnia w całości wszystkie warunki jej dopuszczalności.

2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku, do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Założyć należy, że przez określenie przepisu prawa rozumieć należy „elementarną jednostkę systematyczną danego tekstu prawnego”. Tak więc, gdy akt normatywny składa się z artykułów (ustępów, punktów, liter), to „każda tego rodzaju jednostka stanowi przepis prawny” (L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2016, s. 51). Z tak rozumianego przepisu prawa wynikać może wiele norm prawnych, w szczególności, jeśli uwzględnić jego związek z innymi przepisami. Skarżący może kwestionować zgodność z Konstytucją tylko niektórych z tych norm, a więc tylko

części treści normatywnej danej jednostki systematycznej tekstu prawnego. Za niedopuszczalne uznać natomiast należy rozszerzenie lub zmodyfikowanie w ten sposób zakresu kontroli TK poprzez takie określenie zakresu zaskarżenia, które wykracza poza normatywną treść określonego przepisu (przepisów).

3. W petitum skargi konstytucyjnej A w C oraz w kilku miejscach uzasadnienia (ss. 12, 13 i 14) wskazuje się, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. interpretowany w określony sposób przyjęty przez organy ZUS i sądy orzekające w sprawie skarżącej. Takie sformułowanie skargi budzi wątpliwości, ponieważ „przedmiotem skargi konstytucyjnej zasadniczo nie może być wykładnia przepisu lub sposób jego stosowania” (M. Florczak-Wątor, uw. 3 do art. 79 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 262). Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa, jednak w ramach wyjątku w zakresie kognicji Trybunału mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 oraz przywołane w nim orzecznictwo).

4. W świetle powyższych ustaleń stwierdzić należy, że skarżąca w żaden sposób nie wskazała, że kwestionuje „jedolitą, powszechną i stałą wykładnię sądową” zakwestionowanych przepisów. Co więcej – jak wspomniano – z pewnych fragmentów skargi wynika, że chodzi o interpretację przyjętą w jej sprawie. Na s. 9 skargi skarżąca stwierdza bowiem, „[...] wykładnia ww. przepisu dokonana przez orzekające w niniejszej sprawie SO w C i SA w K oraz stanowiska SN, na które sądy te się powoływały, nie znajduje uzasadnienia”. Z kolei na s. 11 przeczytać można, że „w przedmiotowej sprawie, zgodnie z interpretacją dokonaną przez SO w C i SA w K, art. 154 ust. 1 i 2 posw w istocie pozbawia nauczycieli akademickich prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego [...]”.

Należy w tym kontekście zauważyć, że to na skarżącym spoczywa obowiązek precyzyjnego sformułowania skargi, a Trybunał nie może wyręczać skarżącego w tym względzie (postanowienie TK z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 14/11).

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że skarżąca poprzez sposób sformułowania petitum skargi oraz jej uzasadnienie nie spełniła wymogu

skierowania zarzutu niekonstytucyjności przeciwko przepisowi prawa, ponieważ faktycznie zarzut niezgodności z konstytucją został skierowany przede wszystkim przeciwko określonej wykładni i stosowaniu prawa przyjętych w sprawie skarżącej. Dokładniej rzecz ujmując, chodzi o to, że skarżąca w żaden sposób nie uprawdopodobniła, że kwestionowana przez nią w petitum skargi wykładnia zakwestionowanego przepisu stanowi element jego treści normatywnej potwierdzonej jednolitą, powszechną i stałą wykładnią sądową.

5. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W połączeniu z art. 79 ust. 1 Konstytucji prowadzi to do wniosku, że wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą może być jedynie przepis statuujący prawa i wolności jednostki (M. Florczak-Wątor, op. cit., s. 226). Przytoczyć tu należy również pogląd prawny wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 listopada 2008 r. (sygn. akt SK 23/06), w myśl którego: „Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przyjęty w prawie polskim model skargi konstytucyjnej przesądza, że konieczne jest po pierwsze – wyraźne wskazanie w tekście skargi wolności lub prawa, które zostały naruszone (i sposobu tego naruszenia), po drugie – wykazanie, że osoba wnosząca skargę jest podmiotem danej wolności lub danego prawa, po trzecie – że ta wolność lub to prawo ma rangę konstytucyjną, tzn. ich podstawą jest przepis konstytucyjny. Wskazanie rozwiązań (instytucji, zasad) konstytucyjnych, które warunków tych nie spełniają, czyni skargę (a ściśle – jej merytoryczne rozpatrzenie) niedopuszczalną, niezależnie od tego, czy w sytuacji skarżącego doszło do naruszenia Konstytucji, a nawet – czy nastąpiło naruszenie jego konstytucyjnych wolności lub praw, których nie wskazano w skardze konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

6. Analizując z tego punktu widzenia wskazane w skardze wzorce kontroli, przypomnieć należy, że skarżąca powołała się na niezgodność art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. w zw. z art. 92 k.p. z:

1. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazującym na zasadę równości i zasadę zakazu dyskryminacji;

2. art. 67 ust. 1 Konstytucji wskazującym na zasadę równego dostępu do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę;
3. art. 84 Konstytucji wskazującym na zasadę równego obciążenia ciężarami i świadczeniami publicznymi;
4. art. 2 Konstytucji wskazującym na zasadę państwa prawnego zasadę sprawiedliwości społecznej (s. 2 skargi).

W żadnym z tych czterech punktów nie powołano się wprost na żadne prawa lub wolności (prawa podmiotowe rangi konstytucyjnej, przysługujące skarżącej), mowa wyłącznie o wynikających ze wskazanych przepisów zasadach.

Należy dodać, że skarżąca w piśmie procesowym z 13 grudnia 2019 r. powołała się na naruszenia swojego prawa do:

1. równego jej traktowania przez ustawodawcę przy tworzeniu systemu zabezpieczenia społecznego obywateli (art. 67 ust. 1 Konstytucji);
2. porównywalnego z innymi podmiotami działającymi na rynku, obciążeniu jej ciężarami publicznymi związanymi z kosztami funkcjonowania tego systemu (art. 84 Konstytucji).

Nie jest przy tym jasne, czy oznacza to ograniczenie zakresu skargi w perspektywie określenia wzorców kontroli. Dlatego poniższe rozważania zostaną odniesione zarówno do art. 67 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, jak i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

7. Należy w tym miejscu podkreślić, że „zasady konstytucyjne mogą być w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli tylko wówczas, gdy przywoływane są w powiązaniu z przepisami statuującymi prawa i wolności albo, gdy same wskazywane jako źródło praw i wolności jednostki, które nie zostały wyrażone w innych przepisach konstytucyjnych” (M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 262). Wskazuje się również, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, naruszeniu zasady państwa prawnego czy zasady równości, jak również zasad dotyczących ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej (L. Bosek, M. Wild, uw. 94 do art. 79 [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1845 i powołane tam orzecznictwo TK).

Trzeba też zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „dla wskazania naruszonego prawa konstytucyjnego nie wystarczy samo powołanie w skardze odpowiedniego przepisu Konstytucji. Konieczne jest wskazanie, jakie

z tego przepisu wynika uprawnienie skarżącego i na czym polega korespondujący z nim obowiązek prawodawcy. Obowiązek wskazania tego uprawnienia ciąży na skarżącym w szczególności, gdy przepis Konstytucji dla ustalenia treści danego prawa odsyła do ustawy” (wyrok TK z 12 grudnia 2005 r. sygn. akt SK 20/04).

8. Jako pierwszy skarżąca sformułowała zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji, powoduje to, że nawiązać należy do stanowiska Trybunału wyrażonego w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt. SK 10/01), w którym stwierdzono, że „[...] art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją «współstosowania» dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony”. Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie dopuszczalność powołania się na art. 32 Konstytucji zależy od tego, czy skarżąca odpowiednio powiązała go ze „skonkretyzowanym” prawem do równej realizacji określonego prawa lub wolności.

9. Kluczowe znaczenie ma wobec tego ocena dwóch „związkowych” wzorców kontroli, a mianowicie art. 67 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji. Wynika to również z powołania się przez skarżącą na naruszenie jej praw konstytucyjnych, wynikających z tych przepisów w piśmie procesowym z 13 grudnia 2019 r.

Jeśli chodzi o pierwszy z nich, to wyraźnie wskazuje on, że podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel. W literaturze podkreśla się, że „zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmiotem gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel, który nie ma możliwości wykonywania pracy, a przez to nie jest w stanie samodzielnie zdobyć środków na swoje utrzymanie” (K. Ślebziak [w:] *Konstytucja RP*, t. I, op. cit., s. 1521). Oznacza to, że uczelnia wyższa jako osoba prawna nie może być traktowana jako podmiot, któremu przysługuje prawo konstytucyjne wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sposób

sformułowania tego przepisu jednoznacznie przesądza, że w ogóle nie można mówić o możliwości naruszenia tego prawa konstytucyjnego w stosunku do osoby prawnej. Nie chodzi tylko o samo użycie rzeczownika „obywatel”, ale również o sformułowanie „w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Oczywiście jest, że „z natury rzeczy” okoliczności te w żadnym przypadku nie mogą odnosić się do osób prawnych.

Skarżąca powołuje się na naruszenie prawa, o którym mówi art. 67 ust. 1 Konstytucji, w odniesieniu do nauczycieli akademickich. Istotnie obywatele, należący do tej grupy zawodowej, są (również) podmiotami prawa do zabezpieczenia społecznego. Jednak z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że warunkiem dopuszczalności skargi jest wskazanie konkretnego naruszenia – przysługującego danemu skarżącemu – prawa lub wolności konstytucyjnej. Oznacza to, że naruszenie praw – jak ujmuje to skarżąca – pewnej grupy pracowników nie może być podstawą zarzutu niekonstytucyjności w procedurze skargi konstytucyjnej złożonej przez ich pracodawcę. Uznanie, że pracodawca może wnieść skargę w sytuacji naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności zatrudnionych przez niego pracowników, przekształcałoby instytucję skargi konstytucyjnej w skargę powszechną – *actio popularis*, co jest niedopuszczalne (L. Bosek, W. Wild, op. cit., s. 1846).

Poza tym zauważyć należy, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynikają pośrednio pewne obowiązki ciążące na podmiotach prywatnych, w tym pracodawcach (M. Florczak-Wątor, op. cit. s. 227). Skarżąca jako pracodawca nie może być jednocześnie podmiotem uprawnionym i podmiotem zobowiązanym w ramach struktury prawa do zabezpieczenia społecznego.

Powyższe argumenty wskazują, że uczelnia wyższa jako osoba prawna i pracodawca nie może „wyprowadzać” z art. 67 ust. 1 Konstytucji żadnych własnych praw (lub wolności) o randze konstytucyjnej. Powoduje to, że nie może powoływać się na ten przepis jako wzorzec kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej, w szczególności wskazywać prawa do zabezpieczenia społecznego jako „jej” prawa konstytucyjnego, które zostało naruszone.

10. Co do art. 84 Konstytucji to stwierdzić należy, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przepis ten „nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest wywiedzenia takiego prawa podmiotowego” (postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału

Konstytucyjnego, art. 2 i art. 84 Konstytucji nie ustanawiają praw i wolności konstytucyjnych (wyrok TK z 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17).

Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny „wyrażał również mniej rygorystyczny pogląd, zgodnie z którym „z art. 84 Konstytucji można wyprowadzić zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych oraz poszukiwać w jego treści ochrony w takim zakresie, w jakim wprowadzone przepisy są niezgodne z podstawowymi założeniami, wynikającymi z tej zasady. Jednakże zarzut taki może stać się podstawą skargi konstytucyjnej tylko wówczas, gdy skarżący jest w stanie wykazać, że przez naruszenie tej zasady doszło do naruszenia przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych” (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06 i 30 maja 2007 sygn. akt SK 67/06).

Dodać tu należy, że Trybunał przyjmował również, iż dopuszczalne jest odwołanie się przez podmiot składający skargę konstytucyjną do zasad wyrażonych m.in. w art. 84 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, w szczególności art. 64 ust. 1 i 3, mogą więc one pełnić funkcję pomocniczych wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15; 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12 oraz 6 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17).

Skarżąca w żadnym punkcie skargi i pisma z 13 grudnia 2019 r. nie powołała się na art. 64 Konstytucji, natomiast – jak wykazano powyżej – uczynienie prawa do zabezpieczenia społecznego wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, ponieważ „nie statuuje on” żadnych praw, które przysługują skarżącej przede wszystkim ze względu na jej status osoby prawnej i pracodawcy.

W konsekwencji oznacza to, że art. 84 Konstytucji nie może być w niniejszym postępowaniu traktowany ani jako samodzielny wzorzec kontroli, ani też jako „uzupełnienie” zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie można bowiem tylko na jego podstawie formułować praw czy wolności konstytucyjnych. Nie można też nie zwrócić uwagi, że zarzuty naruszenia art. 67 ust. 1 i art. 84 zostały sformułowane i uzasadnione odrębnie

11. Co do ostatniego wskazanego w skardze wzorca kontroli, tj. art. 2 Konstytucji, to podkreślenia wymaga w pierwszej kolejności, że przepis ten tylko w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, a możliwość tę „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r.,

sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01 oraz wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Skarżąca zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji traktuje jako samodzielny i odrębny, w uzasadnieniu skargi temu zarzutowi poświęcony jest odrębny fragment, w którym powołano się głównie na naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. Wobec tego stwierdzić należy, że skarżąca przy formułowaniu zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji nie wskazała praw lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, ani nie powiązała zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji z naruszeniem tychże praw, powołuje się bowiem jedynie na określone zasady, a konkretnie zasady sprawiedliwości społecznej.

12. Na końcu zwrócić należy uwagę, że w sprawie skargi konstytucyjnej
A w C występuje pytanie, czy nie zachodzi przesłanka, o której mówi art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Dodać jednak należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że przepis obowiązuje, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej, jako przesłanka umorzenia postępowania, następuje wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być już stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

Jak już wskazano art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. zostały uchylone z dniem 1 października 2011 r. Przy takim ujęciu pojęcia utraty mocy obowiązującej – jak to wynika z orzecznictwa TK – zauważyć jednak należy, że nie można wykluczyć

sytuacji, w której mogą toczyć się postępowania, w których zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis będzie miał zastosowanie.

Co prawda utracił on moc obowiązującą prawie 9 lat temu, jednak w odniesieniu do okresu wcześniejszego może być jeszcze podstawą działań ZUS oraz orzeczeń sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Tak więc stanowczy wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK uznać należałoby za przedwczesny.

13. Zwrócić należy jednak uwagę na inny aspekt tego zagadnienia. Chodzi o to, że zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266) należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5–6. Uwzględnić tu należy również treść art. 27 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378) do przedawnienia należności z tytułu składek, o którym mowa w art. 41b ust. 1 ustawy wymienionej w art. 2 oraz w art. 24 ust. 4 ustawy wymienionej w art. 11 (tj. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Oznacza to, że generalnie należności składki, których dotyczyło postępowanie w sprawie skarżącej, uległy już przedawnieniu, o ile nie nastąpiło przerwanie lub zawieszenie biegu przedawnienia.

Nie wnikając w szczegóły, stwierdzić więc należy, że wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie skarżącej wymagałoby w związku treścią art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ustalenia, że ze względu na przepisy o przerwaniu i zawieszeniu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. może ewentualnie znaleźć nadal zastosowanie w sprawach toczących się przed organami ZUS lub sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Wobec tego konieczne wydawałoby się zwrócenie się przez Trybunał do Prezesa ZUS o informację, czy w związku z zawieszeniem lub przerwaniem biegu terminu przedawnienia faktycznie mamy jeszcze do czynienia ze sprawami, w których zastosowanie znajduje art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. (art. 71 ust. 1 ustawy o TK). Dopiero w razie ustalenia, że w konkretnych sprawach przedawnienie należności z tytułu składek jeszcze nie nastąpiło, analizy wymagałoby, czy rozstrzygnięcie sprawy przez

Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy o TK).

14. Powyższe uwagi przemawiają za przyjęciem, iż skarga konstytucyjna A w C jest niedopuszczalna, a zatem postępowanie w sprawie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skargę uznać należy za kwestionującą pod kątem zgodności z Konstytucją nie tyle unormowania ustawowe, ile akty stosowania prawa.

Poza tym niedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie wynika ze wskazania przez skarżącą takich wzorców kontroli konstytucyjności ustaw, które nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Są to bowiem albo postanowienia, z których nie wynikają prawa i wolności rangi konstytucyjnej, albo sposób powołania określonych wzorców powoduje, że z zarzutów skargi nie wynika naruszenie tychże praw, które przysługują skarżącej jako osobie prawnej i pracodawcy.

MARSZAŁEK SEJMU



(Ryszard Terlecki