



PK VIII TK 54.2020

(SK 40/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A w C
o stwierdzenie, że 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.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2011 r., w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.), „interpretowane 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” (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.), są niezgodne z art 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Decyzjami z dnia lipca 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, po przeprowadzeniu kontroli, ustalił dla sześciu osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę w A P w C (dalej: Skarżąca) podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okresy pobierania wynagrodzenia w czasie nieobecności w pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem oraz opieką.

Odwołania od powyższych decyzji wniosła A w C jako płatnik składek.

Po wspólnym rozpoznaniu spraw z tych odwołań Sąd Okręgowy w C, wyrokiem z dnia lutego 2017 r., zmienił zaskarżone decyzje w części w ten sposób, że ustalił, iż od kwot wskazanych jako podstawa wymiaru składek nie ma obowiązku opłacania

składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz oddalił odwołanie Skarżącej w pozostałym zakresie.

Apelację od tego wyroku w części oddalającej odwołania wniosła Skarżąca.

Sąd Apelacyjny w K Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia lipca 2018 r., oddalił apelację Skarżącej.

W dniu 1 lutego 2019 r. Skarżąca, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła skargę konstytucyjną, w której zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności 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 dnia 30 września 2011 r., w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.) w przytoczonym na wstępie rozumieniu.

Zdaniem Skarżącej, kwestionowana regulacja narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż zobowiązuje uczelnię niepubliczną do wypłaty nauczycielowi akademickiemu wynagrodzenia za cały czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy, niezależnie od przyczyny nieobecności, oraz odprowadzania od tego wynagrodzenia składek na ubezpieczenia społeczne zdrowotne, podczas gdy inne zakłady pracy, w przypadku np. choroby pracownika, zobowiązane są do wypłaty wynagrodzenia jedynie przez 33 dni w roku, a przez pozostały okres nieobecności wskutek choroby pracownik otrzymuje świadczenie z ZUS. W związku z tym, w okresie obowiązywania art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w., uczelnie niepubliczne ponosiły wyższe koszty działalności niż uczelnie publiczne lub inni pracodawcy.

W przekonaniu Skarżącej, „skoro nauczycielom akademickim nie przysługiwały świadczenia z ubezpieczeń społecznych, to powinni oni zostać zwolnieni z obowiązku odprowadzania na nie składek, bądź składki te powinny być odprowadzane w niższej wysokości. W innym wypadku stają się oni płatnikami <netto> tych składek, a to stanowi dyskryminację w stosunku do

pozostałych pracowników, którzy odprowadzają takie same składki, ale za to mają prawo skorzystać np. z zasiłku chorobowego” (s. 10 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, zaskarżona regulacja jest też niezgodna z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż „pozbawia nauczycieli akademickich prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w przypadku choroby, macierzyństwa lub opieki. (...) Ponadto (...) w przypadku nauczycieli akademickich zatrudnionych w niepublicznych uczelniach wyższych, obowiązek ich zabezpieczenia społecznego na wypadek np. choroby, został w istocie przeniesiony na podmioty prywatne (niepubliczną uczelnię wyższą), co jest oczywiście sprzeczne z ww. artykułem konstytucji. Wynagrodzenie za czas pozostawania nauczyciela akademickiego na zwolnieniu spowodowanym chorobą jest bowiem w pełnym zakresie finansowane ze środków tej uczelni (podmiotu prywatnego), a nie – jak winno być zgodnie z ww. artykułem Konstytucji – ze środków Skarbu Państwa i to bez jakichkolwiek uzasadnionych przyczyn” (s. 11-12 *ibidem*).

Kwestionowana norma narusza też – według Skarżącej – zasadę równego obciążenia ciężarami i świadczeniami publicznymi wynikającą z art. 84 Konstytucji. W opinii Skarżącej, „skoro nauczycielom akademickim nie przysługują świadczenia chorobowe z ZUS, to nie powinny być od nich pobierane na ten cel składki. (...) 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” (s. 12 *ibidem*).

Zdaniem Skarżącej, zaskarżona regulacja jest ponadto niezgodna z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej oraz państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadami zaufania obywatela do państwa i przyzwoitej legislacji, gdyż „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 istotne, obowiązek taki

nie został w istocie również nałożony na uczelnie publiczne. O ile bowiem do nich, również stosuje się art. 154 ust. 1 i 2 posw, to środki na wypłaty wynagrodzeń dla zatrudnianych przez nie nauczycieli akademickich pochodzą z przeznaczonych na ten cel dotacji od Skarbu Państwa, a nie — jak w przypadku uczelni prywatnych — ze środków własnych wypracowanych przez uczelnię w toku prowadzonej przez nią działalności” (s. 13 *ibidem*).

Zarządzeniem z dnia 28 listopada 2019 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącą do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej, między innymi, poprzez wskazanie wolności lub praw podmiotowych Skarżącej, wywodzonych z art. 67 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, które zostały naruszone przez zakwestionowane przepisy, a także wskazanie sposobu ich naruszenia.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącej nadesłał pismo z 13 grudnia 2019 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym stwierdził, że kwestionowana regulacja narusza prawo Skarżącej do:

„a) równego jej traktowania przez ustawodawcę przy tworzeniu systemu zabezpieczenia społecznego obywateli (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP),
b) porównywalnego z innymi podmiotami działającymi na rynku, obciążenia jej ciężarami publicznymi związanymi z kosztami funkcjonowania tego systemu (art. 84 Konstytucji RP)” (s. 2 pisma uzupełniającego).

W ocenie Skarżącej, naruszenie powyższych praw „polega na skonstruowaniu przez ustawodawcę systemu ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w ten sposób, że w istocie wszelkie koszty funkcjonowania tego systemu w przypadku obywateli zatrudnionych na stanowisku wykładowcy akademickiego w uczelni niepublicznej, zostały przez ustawodawcę przeniesione na tą uczelnię (instytucję prywatną), bez jednoczesnego zapewnienia jej jakiegokolwiek systemu pozyskiwania środków na ten cel” (s. 2 *ibidem*), co oznacza „nieuzasadnione, nadmierne obciążenie

uczelni niepublicznej (w tym skarżącej) ciężarami publicznymi związanymi z funkcjonowaniem ww. systemu” (s. 3 *ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem o sygn. Ts 19/19 z dnia 13 marca 2020 r., nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej A w C.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004,

poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie

na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze

przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) 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;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi konstytucyjnej stanowi, jak już wcześniej wskazano, wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 2 oraz z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44).

W związku z powyższym należy zauważyć, że powołany przez Skarżącą, jako jeden z wzorców kontroli kwestionowanej regulacji, art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]bywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, przy czym „[z]akres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, wyraża prawo podmiotowe. Zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie wskazuje się, że zabezpieczenie społeczne ujęte w art. 67 ust. 1 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego i że przepis ten może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81 i z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* również – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 697-698 oraz powołana tam literatura).

Jednocześnie należy również uwzględnić, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie obywatelowi świadczeń na wypadek zdarzeń wymienionych w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji, tj. niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego oraz pozostawania bez pracy nie z własnej woli i braku innych środków utrzymania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27). Podmiotem tak rozumianego prawa do zabezpieczenia społecznego może być zatem tylko osoba fizyczna, natomiast osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej z natury rzeczy nie może być beneficjentem tego prawa (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2014 r., sygn. Ts 232/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 440; *vide* również – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, op. cit.*, s. 700).

Skarżąca jest osobą prawną, nie jest więc adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej tego prawa. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „skargę konstytucyjną może wnieść nie <każdy> w ogóle, lecz <każdy>, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw wskazywanych jako podstawa składanej skargi” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. Ts 252/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 620; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Warunkiem stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że kwestionowane w skardze naruszenie praw dotyczy jej bezpośrednio” (postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 189).

W związku z powyższym należy uznać za niedopuszczalne merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej wniesionej przez osobę prawną, jaką jest A P w C , w odniesieniu do prawa podmiotowego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, którego ochrony nie może domagać się podmiot niebędący osobą fizyczną. Jednym z warunków rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest bowiem wniesienie jej przez uprawniony podmiot. „W wypadku skargi konstytucyjnej, jeśli nie jest spełniona przesłanka legitymacji procesowej do jej wniesienia, Trybunał umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, *op. cit.*).

Z kolei pozostałe przepisy, to jest art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 84 ustawy zasadniczej, powołane przez Skarżącą jako wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 73, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą

konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19).

W niniejszej sprawie Skarżąca, powołując art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, nie wyprowadziła z tego przepisu odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołane w skardze konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej oraz państwa prawnego i wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa i poprawnej legislacji nie są samodzielnym źródłem praw podmiotowych.

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że dopuszczalność powołania się na zasadę sprawiedliwości społecznej warunkowana jest wskazaniem konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tej zasady. „Jeśli (...) skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155, *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że samoistną podstawą skargi konstytucyjnej nie może być także powoływanie się na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związane z nią zasady bezpieczeństwa prawnego i przyzwoitej legislacji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 marca 2012 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr 2/IIB/2014, poz. 832; z dnia 9 marca 2016 r., sygn. Ts 126/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 209; z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. Ts 98/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 103 i z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67). „Odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże prawo podmiotowe mające swoje źródło w innym przepisie Konstytucji, które doznało uszczerbku na skutek naruszenia powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 201, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Wprawdzie w wyroku z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne rozpoznanie podniesionego samodzielnie w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji oraz, powołując się na wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11 (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37), stwierdził, że „zasada ta – jako niewyrażona wprost w przepisach rozdziału II ustawy zasadniczej – może stanowić <samodzielny> wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną” (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 69), jednak stanowisko to nie jest utrwalone. W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 22/11, do którego odwołał się Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 26/16, stwierdzono, że „art. 2 Konstytucji prawidłowo wskazany został w skardze konstytucyjnej jako wzorzec związkowy, ponieważ nie mógłby on być – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – samodzielnym wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej

skargą konstytucyjną” (*op. cit.*), oraz podkreślono, że „wydzielenie (...) art. 2 [Konstytucji] do – niejako odrębnego – omówienia służy jedynie uporządkowaniu wywodu” (*op. cit.*). Nie można zatem uznać, aby wyrażony w wyroku o sygn. SK 26/16 pogląd o dopuszczalności podniesienia w skardze konstytucyjnej samodzielnego zarzutu naruszenia **zasady** poprawnej legislacji uzasadniał odstąpienie od dotychczasowego orzecznictwa, w którym Trybunał Konstytucyjny, nie wykluczając możliwości wyprowadzenia konstytucyjnych praw lub wolności z innych przepisów Konstytucji niż zawarte w rozdziale II ustawy zasadniczej (w tym z art. 2 Konstytucji), podkreślał, iż wyprowadzone przez skarżącego nowe konstytucyjne prawa lub wolności muszą odpowiadać rygorom, „które muszą spełniać konstytucyjne **prawa podmiotowe** [podkr. wł.]. Musi więc być bardzo dokładnie określony zarówno adresat konstytucyjnego prawa podmiotowego, jak i jego cała sytuacja prawna powiązana z możliwością wyboru sposobu zachowania się” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r., sygn. Ts 103/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 383 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z kolei art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji określają zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji.

Analizując te przepisy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni <konstytucyjnego> wymiaru” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że „[r]ówność i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „[P]rawo do równego traktowania winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako <samoistnie>. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą

skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją. „Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 maja 2015 r., sygn. Ts 234/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 616; z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.* i z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. Ts 109/18, OTK ZU z 2020 r., seria B. poz. 265 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżąca powołała jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jak już jednak wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, Skarżąca nie jest – jako osoba prawna – adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji i nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej tego prawa.

Powołany przez Skarżącą, jako samodzielny wzorzec kontroli, art. 84 Konstytucji stanowi: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.”. Przepis ten jest zgeneralizowanym ujęciem zasady, że jednostki – adresaci Konstytucji – korzystają nie tylko z wolności i praw, ale mają również konstytucyjne obowiązki. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych wiąże się ściśle z władztwem państwa w sferze finansowej, z jego zadaniami i odpowiedzialnością za kształtowanie dochodów państwa. Art. 84 Konstytucji ma też istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony zaufania jednostki do

państwa i do stanowionego przez nie prawa w sferze danin publicznych, która to zasada stanowi konstytucyjny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37). Zasada ta wymaga w szczególności, aby jednostka знаła treść i wysokość ciążących na niej obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie tych obowiązków. Z treści normatywnych art. 84 Konstytucji wynika obowiązek ustawodawcy takiego stanowienia podatków, aby wynikające z przepisów podatkowych normy prawne, określające obowiązek podatnika, były w pełni precyzyjne, niebudzące wątpliwości.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji, obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych powinien być nałożony w drodze ustawy. Przepis ten wyznacza granice obowiązku świadczeń publicznych, w tym również podatków. Tym samym tylko ustawa może określać granice ingerencji państwa w sferę własności obywatela, nakładając na niego obowiązek zapłaty podatku. Obowiązek określony w art. 84 regulowany jest także w art. 217 Konstytucji. W tym znaczeniu przepisy te powinny być interpretowane systemowo. Przepis art. 84 Konstytucji formułuje nakaz precyzyjnego ustalenia w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, a art. 217 Konstytucji wskazuje, w odniesieniu do jakich elementów omawianego stosunku rozważany obowiązek regulacji w drodze ustawy ma charakter szczególny (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 września 2010 r., sygn. P 94/08, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67 i 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 84 Konstytucji, podobnie jak art. 217 ustawy zasadniczej, formułuje zasady nakładania danin publicznych i nie wyraża publicznego prawa podmiotowego (*vide* – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009,

poz. 1, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 12 czerwca 2017 r., sygn. Ts 49/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 138 i 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, *op. cit.*).

W związku z tym art. 84 i art. 217 Konstytucji – podobnie jak art. 2 ustawy zasadniczej – „mogą być wzorcem kontroli konstytucyjności tylko pomocniczo, w powiązaniu ze wskazanym przez podmiot skarżący naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (...). Zatem powinny być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych (...). Co więcej w takim przypadku Trybunał Konstytucyjny dopuszcza niekiedy traktowanie art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli, o ile jednak skarżący argumentuje, dlaczego zaskarżone przepisy – z powodu ich niejasności oraz braku określoności normatywnej – doprowadziły do naruszenia norm przewidujących konstytucyjne prawa i wolności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87, *vide* też – powołane tam orzecznictwo, a nadto – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r. seria A, poz. 2 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. Ts 182/06, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 222; 27 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 279/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 264; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, *op. cit.*; 17 maja 2017 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2017 r. seria B, poz. 201 i 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, *op. cit.*).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Skarżąca wymieniła wprawdzie w skardze wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, w postaci art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, jednak nie będąc – jako osoba prawna – adresatem wynikającego z tego przepisu prawa do zabezpieczenia społecznego, nie spełniła przesłanki legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej

tego prawa. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżąca nie wywiodła też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2, art. 32 i art. 84 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, prawidłowej legislacji, równości, niedyskryminacji oraz równego obciążenia ciężarami i świadczeniami publicznymi nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą prawa lub wolności konstytucyjne, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK.

Tego rodzaju brak formalny samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Kozłowski
Zastępca Prokuratora Generalnego