SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 6/21
BM. 020. 54. 21(3)

Warszawa, 14 października 2021 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

I. 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 pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 31 grudnia 2020 r. (sygn. akt P 6/21), 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.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068, ze zm.) **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

W dniu 24 lutego 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK, Trybunał) o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd, sąd pytający) z 31 grudnia 2020 r. (sygn. akt P 6/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068; dalej: ustawa o dodatku solidarnościowym; u.d.s.). Zaskarżony art. 3 ust. 1 u.d.s. stanowi: „Dodatek solidarnościowy przysługuje osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, 321, 568, 695 i 875) przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz: 1) z którą po dniu 15 marca 2020 r. pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem lub 2) której umowa o pracę po dniu 15 marca 2020 r. uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta – zwanej dalej «osobą uprawnioną»".

### II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego

1. Stan faktyczny sprawy, ustalony na podstawie uzasadnienia pytania prawnego, kształtuje się następująco. Trzy ubezpieczone wystąpiły z wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w E (dalej: organ rentowy, ZUS) o przyznanie im dodatku solidarnościowego. Organ rentowy odmówił decyzjami z lipca 2020 r. prawa do tego świadczenia, ponieważ skarżące rozwiązały stosunek pracy za porozumieniem stron. Następnie wniosły odwołanie do Sądu

Okręgowego w Elblągu, podnosząc, że ich „umowy o pracę zostały rozwiązane z powodu pandemii wywołanej wirusem COVID-19. Skarżące [...] wskazały, że ich umowy o pracę zostały rozwiązane w oparciu o porozumienie stron, ale z przyczyn leżących po stronie pracodawców. Porozumienia te zostały zawarte w dniach odpowiednio i marca 2020 r. ze skutkiem na dni i tego samego miesiąca. W świadectwach pracy zaznaczono, że stosunek pracy ustał z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. Pozwany organ rentowy nie kwestionował twierdzeń faktycznych wymienionych ubezpieczonych, jednak wniósł o oddalenie odwołań, gdyż art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym nie przewiduje uprawnienia do wnioskowanego dodatku dla osób, których umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron" (pytanie prawne, s. 2).

2. Zaskarżone przepisy są, zdaniem sądu pytającego, niezgodne z art. 2 (zasada sprawiedliwości) i art. 32 (zasada równości) Konstytucji.

3. Sąd pytający podnosi, że zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą równości, ponieważ: po pierwsze, „Ustanie stosunku pracy czy to z uwagi na wypowiedzenie umowy przez pracodawcę, czy to wobec upływu czasu, na który została ona zawarta, czy też z uwagi na porozumienie stron z przyczyn niedotyczących pracownika (jak w sytuacji ubezpieczonych), wywołuje bowiem dla pracownika skutki w istocie tożsame w każdym z trzech wskazanych".

Po drugie, celem u.d.s. jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19 przez wsparcie finansowe osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym pandemią. W stanie faktycznym sprawy „Ubezpieczone straciły źródło przychodu z uwagi na pandemię, a mimo to kwestionowany przepis — art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym — bez wskazania kryterium, a przy tym sprzecznie z celem ustawy, wyklucza prawo do tego dodatku dla grupy osób w sytuacji takiej jak skarżące".

Po trzecie, ubezpieczone są uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych, a więc otrzymują wsparcie państwa z tytułu pozostawania bez pracy. Sposób rozwiązania stosunku pracy jest więc irrelewantny do nabycia tego świadczenia. Jest natomiast istotny w przypadku dodatku solidarnościowego, dla którego nie ma znaczenia przyczyna rozwiązania stosunku pracy. Istotny jest jedynie sposób jego rozwiązania. W rezultacie dodatek solidarnościowy może otrzymać osoba, której stosunek pracy

został rozwiązany z innych przyczyn niż sytuacja gospodarcza spowodowana kryzysem wywołanym pandemią COVID-19. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z celem świadczenia. „Wynikająca z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym rozbieżność uprawnień przysługujących pracownikom, którzy utracili pracę z przyczyn ich niedotyczących, w sposób oczywisty narusza zatem zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

Sąd pytający zauważa, że „nieprzyznanie prawa do dodatku solidarnościowego osobom będącym w sytuacji tożsamej do sytuacji ubezpieczonych narusza również art. 2 Konstytucji RP i zawartą w nim zasadę sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym. Rozróżnienie uprawnień przysługujących na wypadek ustania stosunku pracy w ramach w istocie tej samej grupy pracowników, skutkuje niczym nieuzasadnionym uprzywilejowaniem, co w demokratycznym państwie prawa nie powinno mieć miejsca". Sąd dodaje, że projekt u.d.s. wpłynął do Sejmu po ustaniu stosunku pracy ubezpieczonych. Tak więc nie mogły one przewidzieć treści zaskarżonego przepisu i przygotować się do jego skutków prawnych.

## III. Analiza formalna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia,

funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 1 0/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu). Z tą ostatnią przesłanką Sejm wiąże swoje wątpliwości formalnoprawne, które uniemożliwiają rozpatrzenie pytania prawnego przez TK. Sejm zwraca uwagę, że podniesione przez Sąd Okręgowy w Elblągu wątpliwości konstytucyjne są rozstrzygane przez inne sądy powszechne w drodze prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów.

2. Regulacja, co do której konstytucyjności sąd pytający powziął wątpliwość, jest elementem szeregu rozwiązań prawnych ukierunkowanych na ochronę pracowników i miejsc pracy w dobie kryzysu spowodowanego epidemią COVID-19. Rozwiązania te składają się na tzw. tarcze, które adresowane są do pracowników i pracodawców. Pracodawcy mogę ubiegać się między innymi o dofinansowanie do wynagrodzeń, zwolnienia w płatnościach składek na ubezpieczenie społeczne, pożyczki obrotowe. Z kolei tzw. tarcza pracownicza obejmuje zwolnienie podatkowe dla wynagrodzenia postojowego, dodatkowy zasiłek opiekuńczy, polski bon turystyczny dla dziecka czy dodatek solidarnościowy. Z tym ostatnim świadczeniem wiąże się problem konstytucyjny.

Celem dodatku solidarnościowego jest, na co wskazuje ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.d.s., przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19 w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, 567, 568, 695 i 875; dalej: u.o.C19), poprzez wsparcie finansowe pracowników, którzy stracili źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym COVID-19. Z kolei art. 2 ust. 2 u.o.C19 przewiduje, że ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19" rozumie się przez to wszelkie czynności

związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby. W celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów może przyjmować programy rządowe udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, z uwzględnieniem właściwych regulacji szczególnych oraz wymogów dotyczących pomocy publicznej. Program rządowy określa w szczególności organ lub organy i instytucje właściwe do udzielania wsparcia finansowego, a także tryb, formy, kwotę, warunki i okres udzielania wsparcia finansowego oraz zasady monitorowania i sprawozdawczości związane z realizacją programu.

W świetle zaskarżonej ustawy dodatek solidarnościowy przysługuje osobom mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli są: 1) obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej; 2) posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej lub 3) cudzoziemcami przebywającymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art.1 ust. 3 pkt 2 lit. d–g, ha, i, j, l oraz pkt 3 i 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz.1482, 1622, 1818 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 278 i 1065), pod warunkiem spełnienia łącznie następujących przesłanek. Po pierwsze, w 2020 r. osoby te podlegały ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.) przez łączny okres co najmniej 60 dni. Po drugie, po dniu 15 marca 2020 r. pracodawca rozwiązał z nimi umowę o pracę za wypowiedzeniem lub których umowa o pracę po dniu 15 marca 2020 r. uległa rozwiązaniu z upływem czasu.

Dodatek wypłaca się w wysokości 1400 zł za miesiąc kalendarzowy za okres nie dłuższy niż od 1 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r., przy czym nie wcześniej niż za miesiąc kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o ustalenie prawa do dodatku solidarnościowego. Ustalenie prawa do dodatku solidarnościowego następuje na wniosek osoby uprawnionej, złożony do Zakładu Ubezpieczeń

Społecznych, nie później niż do dnia 31 sierpnia 2020 r., a wnioski wniesione po tym terminie nie podlegają rozpatrzeniu (art. 5 u.d.s.).

Analizowane świadczenie przyznaje i wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wypłata następuje w formie bezgotówkowej i w terminach miesięcznych. Organ odmawia przyznania dodatku w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) dla postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepisy art. 83 ust. 5–7 i art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych stosuje się odpowiednio. Odwołanie wnosi się na piśmie do jednostki organizacyjnej Zakładu, która wydała decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez tę jednostkę. Jeżeli Zakład uzna odwołanie za słuszne, zmienia lub uchyla decyzję niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu. W sytuacji nieuwzględnienia odwołania w całości lub w części, organ rentowy przekazuje sprawę do sądu.

Zaskarżona ustawa normuje również zbieg prawa do dodatku solidarnościowego z zasiłkiem dla bezrobotnych. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych ulega zawieszeniu na okres od dnia nabycia prawa do dodatku solidarnościowego do dnia jego utraty. Za okres zawieszenia prawa do zasiłku dla bezrobotnych świadczenia te nie są wypłacane. A ponadto okresu pobierania dodatku solidarnościowego nie wlicza się do okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, natomiast wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych za wyjątkiem: 1) okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego; 2) stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów. Dodatek solidarnościowy stanowi również tytuł do objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym, zaś podstawę wymiaru składek na to ubezpieczenie stanowi kwota wypłaconego świadczenia. Płatnikiem składek na ubezpieczenia jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

3. Sądy powszechne, które rozpatrują odwołania od decyzji ZUS o odmowie przyznania świadczenia, dostrzegają sprzeczność zaskarżonego przepisu z celem

ustawy, który został wyjaśniony nie tylko w jej uzasadnieniu, ale przede wszystkim w art. 1 u.d.s. Przepis ten stanowi wskazówkę interpretacyjną, usuwającą wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego, lecz również jest, jak się wydaje, przesłanką materialnoprawną analizowanego świadczenia. W orzecznictwie sądów powszechnych można odnaleźć pogląd, w myśl którego literalne brzmienie art. 3 ust. 1 u.d.s. nie jest wystarczające do ustalenia stanu prawnego i należy odstąpić od wykładni literalnej. Zdaniem sądów: „[…] literalne brzmienie przepisu daje prawo do dodatku solidarnościowego ubezpieczonemu, któremu umowę o pracę wypowiedział pracodawca np. z powodu działania na szkodę pracodawcy, wyłącza prawo do spornego świadczenia wnioskodawcy, z którą bez wątpliwości stosunek pracy rozwiązał pracodawca, tyle tylko, że w trybie porozumienia stron" (wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 4 lutego 2021 r., sygn. akt IV U 1704/20, por. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt VIII U 1884/20). W związku z tym, jak podnoszą sądy „[…] decydujące znaczenie ma cel ustawy, cel przepisu, który jest podstawą rozstrzygnięcia" (ibidem). I dodają, że „skoro literalne brzmienie przepisu stoi w sprzeczności z celem ustawy, to interpretacja przepisu musi uwzględniać cel przepisu. Skoro wnioskodawca stracił pracę, stracił źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym COVID-19 i spełnił pozostałe kryteria [art. 1 u.d.s. – uwaga własna Sejmu], co do których nie było sporu, to przysługuje odwołującemu prawo do dodatku solidarnościowego" (ibidem).

Ponadto, sądy dostrzegają, że zaskarżony przepis zawiera lukę, którą można usunąć za pomocą powszechnych środków wykładni: „Pozwala bowiem na przyznanie dodatku zarówno w przypadku świadomego działania jednej ze stron umowy o pracę [wypowiedzenie «nota bene» bez wyraźnego ograniczenia przyczyn takiej decyzji] ale także w przypadku, który pozostaje bez związku z działaniem którejkolwiek ze stron umowy - rozwiązania na skutek upływu czasu, na który została zawarta umowa. Ustawodawca zdaje się zapominać o istnieniu innych trybów rozwiązania umowy o pracę przy jednoczesnym uzależnieniu prawa do świadczenia od dwóch skrajnych sposobów zakończenia stosunku pracy. Gdyby ograniczył się jedynie do pierwszego z nich wtedy istotnie przyznanie prawa do świadczenia w sytuacji rozwiązania umowy na mocy porozumienia stron byłoby wątpliwe. Fakt przyznania tego świadczenia także w związku z ustaniem stosunku pracy

wskazuje już nie na rzeczywisty zamiar ustawodawcy, ale na istnienie luki prawnej, którą należy uzupełnić stosując reguły wykładni w tym wykładni teleologicznej" (wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4 lutego 2021 r., sygn. akt VIII U 1884/20; por. wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt IV U 1588/20). Odstępując od językowego znaczenia zaskarżonego przepisu (wykładnia literalna), sądy uwzględniają art. 1 ust. 2 zaskarżonej ustawy. Wokół niego budowana jest argumentacja funkcjonalna.

Sądy poszukują dodatkowych argumentów w regułach wnioskowań prawnicznych, które nie należą do reguł wykładni *sensu stricto.* Wnioskowanie *a fortiori* umożliwia „zapełnienie" luk prawnych (L. Morawski, *Wykładnia prawa*, Toruń 2010, s. 221). W jednym z uzasadnień sąd dostrzegł, że: „[…] *a minori ad maius* pozwala na uznanie, iż skoro ustawodawca powiązał prawo do świadczenia z mniej znaczącym wydarzeniem – nie powiązanym z inicjatywą stron umowy - jakim jest ustanie stosunku pracy to tym bardziej właściwe będzie powiązanie prawa do świadczenia z wydarzeniem, które następuje na skutek działania stron związanego z zaistniałą sytuacją. Żaden racjonalny argument nie przemawia za przyjęciem, iż działający w sposób racjonalny ustawodawca przyznałby prawo do dodatku solidarnościowego w przypadku ustania stosunku pracy, na skutek upływu terminu, a zamierzał pozbawić go pracownika, którego stosunek pracy ustał w trybie porozumienia stron, zwłaszcza jeśli ta decyzja była wynikiem sytuacji ekonomicznej" (ibidem, por. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt VIII U 1884/20).

Nie można tracić z pola widzenia tych rozstrzygnięć, które opierają się na literalnym brzmieniu zaskarżonego przepisu: „Wobec powyższego porozumienie stron jest innym trybem rozwiązania umowy niż jej wypowiedzenie, niezależnie od przyczyn, z powodu których doszło do porozumienia między stronami w przedmiocie zakończenia stosunku pracy. Jak wynika z treści świadectwa pracy umowa o pracę z wnioskodawcą została rozwiązana w dniu .03.2020 roku na mocy porozumienia stron (co wprost wskazano w dokumencie wraz z odpowiednią podstawą prawną), a nie jak twierdzi on w odwołaniu z dniem .04.2020 roku za wypowiedzeniem pracodawcy. Bez znaczenia pozostaje

tu okoliczność datowania świadectwa pracy na dzień .04.2020 roku. A zatem wnioskodawca nie spełnia przesłanek warunkujących prawo do dodatku solidarnościowego, a wydana w sprawie decyzja jest prawidłowa. Wobec powyższego Sąd oddalił odwołanie" (wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 22 grudnia 2020 r., sygn. akt VIII U 2106/20).

Bazując na wyrokach ujętych w Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych (dalej: p.o.s.p.), Sejm nie może jednoznacznie stwierdzić, że istnieje utrwalona praktyka orzecznicza w tym zakresie. Z jednej strony, niektóre składy orzekające ograniczają się do wykładni językowej przepisu (dwa wyroki w bazie p.o.s.p., wydane przez ten sam skład orzekający), który nie obejmuje stanów faktycznych zaistniałych w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Z drugiej strony, składy orzekające odstępują od wyniku wykładni literalnej i poszukują treści normy prawnej, odwołując się do wnioskowań prawniczych i wykładni funkcjonalnej (składy orzekające dwóch sądów okręgowych). Można natomiast jednoznacznie stwierdzić, iż dominujące jest stanowisko o konieczności odstąpienia od wyniku wykładni językowej art. 3 ust. 1 u.d.s. Znajduje ono wsparcie w teorii prawa, gdyż zdaniem Lecha Morawskiego „[…] Interpretatorowi wolno jest odstąpić od sensu językowego przepisu […] w przypadku, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu; w sytuacji gdy wykładnia językowa prowadzi do *ad absurdum*, w sytuacji oczywistego błędu legislacyjnego" (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa,* Toruń 2010, s. 88). Ponadto Lech Morawski dodaje, że od sensu językowego przepisu można odstąpić przede wszystkim, gdy narusza on fundamentalne wartości konstytucyjne, lecz jego uchylenie nie jest możliwe lub niecelowe (*ibidem*).

Uchylenie zaskarżonego przepisu przez TK jest, zdaniem Sejmu, niecelowe z uwagi na „skonsumowanie" się ustawy o dodatku solidarnościowym, choć nie została ona formalnie uchylona. Zgodnie z art. 5 u.d.s. „Ustalenie prawa do dodatku solidarnościowego następuje na wniosek osoby uprawnionej, złożony do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie później niż do dnia 31 sierpnia 2020 r. Wnioski złożone po dniu 31 sierpnia 2020 r. pozostawia się bez rozpatrzenia". Z powyższego wynika, iż: po pierwsze, ustawodawca określił termin zawity, którego niedochowanie powoduje nierozpatrzenie sprawy przez organ; po drugie, ustawa

o dodatku miała charakter okresowy i przejściowy, choć ustawodawca przewidział możliwość przedłużenia tego terminu, bowiem w myśl art. 4 ust. 5 u.d.s. „Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, określić dłuższy okres przysługiwania dodatku solidarnościowego niż wskazany w ust. 2, biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy oraz możliwość znalezienia nowego zatrudnienia przez osoby, które utraciły zatrudnienie w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19". Z tak określonej kompetencji nie skorzystała jednak Rada Ministrów i nie przedłużyła okresu pobierania dodatku. A zatem ustawa o dodatku solidarnościowym skonsumowała się, gdyż aktualnie nie jest możliwe złożenie wniosku o świadczenie, a w razie złożenia – nie wywoła on żadnych skutków prawnych.

Nie można jednakże wykluczyć, opierając się na analizowanym przypadku, że w obrocie prawnym znajdują się sprawy wszczęte i niezakończone, które toczą się przed ZUS lub sądami, oczekującymi na wydanie wyroku TK. Usunięcie jednak, co należy jeszcze raz podkreślić, istniejącej luki prawnej jest możliwe za pomocą zwyczajnych i dostępnych środków wykładni prawa. W sprawach zaś prawomocnie osądzonych, każdy uprawniony mógł lub może skorzystać ze skargi konstytucyjnej, ukierunkowanej na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, na zasadach określonych w art. 79 Konstytucji.

4. Mając powyższe na uwadze, interpretacja zaskarżonego przepisu leży w gestii sądów, w których dyspozycji pozostają takie instrumenty, jak wykładnia funkcjonalna i wnioskowania prawnicze. Ponadto wątpliwości konstytucyjne sądu mogą być usunięte w drodze prokonstytucyjnej wykładni art. 3 ust. 1 u.d.s. W tym stanie rzeczy trudno uznać, że od oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów przez TK zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym w rozumieniu art. 193 Konstytucji. Wobec podniesionych wątpliwości co do dopuszczalności pytania prawnego, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2373, ze zm.).

## IV. Wzorce kontroli

1. Zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności" (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość w myśli Arystotelesa* [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. P. Polaczuk i inni, Olsztyn 2010, s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144). W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli" (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe natomiast wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 2, s. 161). W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu „nakładają się" na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, a także wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r, sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 19 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 10/16). W wyroku z 20 października 1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł,

że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu „nakładają się" na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybutywnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym,* Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne") wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama" (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

## V. Analiza materialnoprawna

1. Sąd pytający podnosi zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości, bowiem ustawodawca, określając krąg uprawnionych do dodatku solidarnościowego, zróżnicował podmioty podobne, tj. pracowników, którzy utracili pracę w okresie od 15 marca 2020 r. Stwierdził, że uwagi na treść i cel regulacji, cechami relewantnymi, które uzasadniają równe traktowanie jest: a) utrata zatrudnienia, b) zaś jej przyczyną jest pandemia COVID-19. Tymczasem w obrębie kategorii pracowników, którzy utracili źródło dochodu w tym trudnym okresie, dochodzi do nierównego traktowania tych, których stosunek pracy ustał w drodze porozumienia stron.

Na wstępie należy przypomnieć, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). „Wobec tego punktem wyjścia do oceny zgodności danej regulacji prawnej z zasadą równości jest rozważenie, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości" (wyrok TK z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 12/12).

2. W sprawie zawisłej przed TK ustawodawca nie dokonał zróżnicowania podmiotów podobnych, zaś art. 3 ust. 1 u.d.s. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. U podstaw sformułowania takiego wniosku leży teza, że pracownik, który utracił pracę w drodze wypowiedzenia i pracownik, który utracił pracę w drodze porozumienia, nie są podmiotami podobnymi. Nie ulega wątpliwości, że porównywane podmioty mają pewne cechy wspólne. Do cech tych zaliczyć należy utratę źródła dochodu i pracy po 15 marca 2020 r. Posiadanie tych cech

nie przesądza jednak o uznaniu ich za podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Porównując ze sobą dwie kategorie pracowników, sąd pytający nie dostrzegł okoliczności, która w istotny sposób różnicuje ich sytuację prawną. Okolicznością tą jest wola pracownika w kwestii zakończenia stosunku pracy.

W przypadku pominiętych pracowników: „Do rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron (art. 30 § 1 pkt 1 k.p.) dochodzi na skutek zgodnego oświadczenia woli obu stron stosunku pracy. Z propozycją rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron może wystąpić tak pracownik, jak i pracodawca. Taka propozycja stanowi ofertę rozwiązania stosunku pracy, do której stosuje się odpowiednio art. 66 i następne kodeksu cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2000 r., I PKN 58/00; OSNP 2002 nr 9, poz. 211). Składający ofertę rozwiązania stosunku pracy za porozumieniem stron jest nią związany aż do upływu terminu oznaczonego w ofercie na oczekiwanie odpowiedzi (art. 66 § 1 k.c.). Jeżeli strona stosunku pracy w piśmie zawierającym ofertę rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron oznaczy datę ustania stosunku pracy, to jest to równocześnie termin, do którego wiąże go oferta i do którego druga strona może skutecznie ofertę przyjąć (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 1998 r., I PKN 315/98; OSNP 1999 nr 19, poz. 617)" (wyrok SN z 4 listopada 2009 r., sygn. akt I PK 94/09). W tym przypadku wola pracownika ma znaczenie dla trwałości stosunku pracy, bowiem pozostaje on nadal w zatrudnieniu, jeśli odrzuci ofertę pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę.

W przypadku rozwiązania umowy przez wypowiedzenie pracodawcy wola pracownika nie ma znaczenia dla kontynuacji i trwałości zatrudnienia. W doktrynie prawa wskazuje się, że „wypowiedzenie umowy o pracę stanowi oświadczenie woli, które należy tłumaczyć zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 65 § 1 k.c. w zw. z art. 300 k.p. (por. wyrok SN z 1.10.1999 r., I PKN 251/99, OSNAPiUS 2001/3, poz. 70)", a ponadto odrzucenie przez pracownika wypowiedzenia stosunku pracy nie posiada znaczenia prawnego. „Wypowiedzenie jest bowiem czynnością jednostronną, która dochodzi do skutku bez względu na zgodę drugiej strony" (L. Florek, T. Zieliński [w:] D. Dzienisiuk, K. Gonera, G. Goździewicz, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, J. Unterschütz, B. Wagner, P. Wojciechowski, L. Florek,

T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII*, Warszawa 2017, art. 32, Lex/el.). Brak zgody pracownika na rozwiązanie umowy o pracę jest więc bez znaczenia dla ustania stosunku pracy. Innymi słowy, o rozwiązaniu stosunku pracy decyduje wyłącznie wola pracodawcy. W takiej sytuacji jednostronnie kształtuje on sytuację prawną pracownika. A ponadto: „[...] kardynalną regułą prawa pracy jest możliwość wzruszenia skutków prawnych wadliwego wypowiedzenia, tj. wypowiedzenia nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy o wypowiadaniu umów o pracę, wyłącznie na drodze sądowej, uruchamianej przez odwołanie się pracownika do sądu rejonowego - sądu pracy (art. 44 i 45 k.p.), w kodeksowym terminie prawa materialnego siedmiu dni od dnia doręczenia mu pisma wypowiadającego umowę o pracę (art. 264 § 1 k.p.). Oznacza to, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 maja 2006 r., II PK 270/05 (powoływany wyżej), że wadliwe wypowiedzenie jest czynnością prawną zaskarżalną, niekiedy określaną jako względnie bezskuteczna, ale nie jest działaniem bezskutecznym samoistnie, ponieważ bez jego zaskarżenia w kodeksowym terminie do sądu pracy, także wadliwe wypowiedzenie doprowadza do skutecznego rozwiązania stosunku pracy z upływem okresu wypowiedzenia [...]" (uchwała SN z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt III PZP 6/11).

4. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż ustawodawca nie zróżnicował podmiotów podobnych, a więc nie naruszył konstytucyjnej zasady równości, a przez to nie naruszył także konstytucyjnej zasady sprawiedliwości. A zatem art. 3 ust. 1 u.d.s. **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek