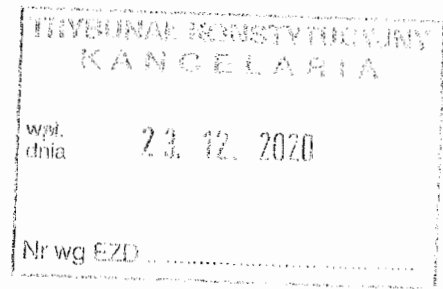




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 21/20
BAS-WAK-444/20

Warszawa, 23 grudnia 2020 r.



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 K W i M L z 25 maja 2017 r. (sygn. akt SK 21/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.) w brzmieniu zmienionym przez ustawę z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387) obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 15 maja 2015 r. prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. poz. 978) **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24, oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie 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. Przedmiotem kontroli, zgodnie z żądaniem skarżącej, jest zgodność art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.; dalej: o.p.) w brzmieniu zmienionym przez ustawę z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387) obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 15 maja 2015 r. prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. poz. 978) w zakresie, w jakim:

„a) obciąża osoby niebędące przedsiębiorcami, lecz pracownikami, gwarancyjną odpowiedzialnością majątkową za zobowiązania ich pracodawcy i uniezależnia tę odpowiedzialność wobec państwowego wierzyciela ściągającego składki na ubezpieczenia społeczne od normalnego i adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem a szkodą wierzyciela,

b) ustanawia nieograniczoną solidarną odpowiedzialność majątkową członków zarządu, bez możliwości zwolnienia od tej odpowiedzialności,

c) nie przewiduje możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności, w tym z uwzględnieniem zakresu ewentualnej winy członka zarządu i stopnia jego przyczynienia się do szkody

– z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w związku z Preambułą, art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji.

2. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Za zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, spółki akcyjnej lub spółki akcyjnej w organizacji odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu:

1) nie wykazał, że: a) we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęto postępowanie zapobiegające ogłoszeniu upadłości (postępowanie układowe) albo

b) niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub niewszczęcie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania układowego) nastąpiło bez jego winy,

2) nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części”.

II. Stan faktyczny

1. K W , poprzednik prawny K. W i M
L (dalej: skarżące) był jednym z dwóch członków zarządu sp. z o.o. (dalej: spółka; podatnik). Poczynając od sierpnia 2004 r. spółka miała już problemy z zapłatą należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Nie zapłaciła składek należnych za lipiec 2004 r., których termin zapłaty upływał w sierpniu i nie płaciła składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kolejnych miesiącach od września 2004 r. do lutego 2005 r. W dniu grudnia 2004 r. spółka złożyła do Sądu Rejonowego w S oświadczenie o wszczęciu postępowania naprawczego. Postanowieniem z grudnia 2004 r. (sygn. akt), Sąd Rejonowy w S Wydział Gospodarczy zakazał spółce wszczęcia postępowania naprawczego. Podstawą takiego rozstrzygnięcia było uznanie, że spółka nie spełnia przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego, gdyż z takim oświadczeniem może wystąpić przedsiębiorca zagrożony niewypłacalnością. W ocenie sądu rejonowego spółka w dacie składania oświadczenia nie spełniała przesłanek, ponieważ była już podmiotem niewypłacalnym w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60 poz. 535 ze zmianami; dalej: p.u.n.) i w związku z tym nie było możliwości wszczęcia postępowania naprawczego. W związku z tym grudnia 2004 r. spółka złożyła wniosek o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu. Postanowieniem Sądu Rejonowego w S Wydział Gospodarczy z lutego 2005 r., sygn. akt , ogłoszono jej upadłość, obejmującą likwidację majątku dłużnika. Postępowanie upadłościowe zostało prawomocnie zakończone marca 2009 r.

2. W toku postępowania upadłościowego należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy

i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres poprzedzający ogłoszenie upadłości nie zostały zaspokojone. W dniu grudnia 2009 r. organ rentowy wydał decyzję, stwierdzającą odpowiedzialność członka zarządu spółki całym majątkiem solidarnie ze spółką za jej zaległości jako płatnika składek z tytułu tych należności. Członek zarządu wniósł odwołanie od tej decyzji. Zmarł w czasie postępowania przed sadem pierwszej instancji. To postępowania było kontynuowane z udziałem skarżących oraz innych następców prawnych zmarłego. Sąd Okręgowy w S wyrokiem z lipca 2015 r. (sygn. akt) zmienił w części zaskarżoną decyzję ten sposób, że stwierdził, iż odpowiedzialność członka zarządu za zobowiązania spółki obejmuje okres od stycznia 2005 r. włącznie oraz oddalił odwołanie w pozostałym zakresie. W ocenie Sądu Okręgowego, przesłanka bezskuteczności egzekucji została spełniona w odniesieniu do powoda, albowiem wydanie decyzji o jego odpowiedzialności poprzedzone było prowadzeniem postępowania upadłościowego przeciwko spółce, które jest swego rodzaju egzekucją uniwersalną. Egzekucja okazała się bezskuteczna, ponieważ w toku postępowania upadłościowego należności składkowe za sporny okres nie zostały zaspokojone. W ocenie sądu pierwszej instancji skarżące nie mogły skutecznie powoływać się na brak winy członka zarządu w niezgłoszeniu wniosku o upadłość we właściwym czasie z uwagi na istniejący w zarządzie spółki podział obowiązków między współnikami, gdyż z przeprowadzonego postępowania dowodowego wynikało, że zajmując się bezpośrednio procesem produkcji obaj członkowie zarządu winni byli i zdawali sobie sprawę z faktu, że zmiany zasad opodatkowania wpłyną na koszty prowadzonej działalności oraz że uczynią ją ekonomicznie nieopłacalną. W ocenie sądu pierwszej instancji wniosek o ogłoszenie upadłości, który skutecznie został złożony dopiero grudnia 2004 r., nie może być oceniony jako złożony we właściwym czasie, skoro z opinii biegłego wynika, że już na koniec października 2004 r. spółka była niewypłacalna. Sąd uznał także, że brak podstaw do uwzględnienia argumentacji dotyczącej pogłębienia stanu niewypłacalności w wyniku wadliwego sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego. Okoliczność ta nie mogła zdaniem sądu prowadzić do ograniczenia zakresu odpowiedzialności członka zarządu, ponieważ sąd orzekając o odpowiedzialności na podstawie art. 116 § 1 o.p. nie bada związku przyczynowego między działaniem członka zarządu, a zakresem niewypłacalności spółki. Skarżące oraz inni następcy prawni powoda wnieśli od tego wyroku apelację do Sądu Apelacyjnego w G , zarzucając błędną wykładnię pojęcia zgłoszenia

wniosku o upadłość lub wszczęcia postępowania zapobiegającego upadłości we właściwym czasie, niezastosowanie art. 116 § 1 pkt 2 o.p. w związku z art. 160 ust. 3 p.u.n. ze względu na przyjęcie, że nieprawidłowości w działaniu syndyka nie mają wpływu na zakres odpowiedzialności członków zarządu oraz dokonanie sprzecznej z Konstytucją wykładni art. 116 § 1 pkt 2 o.p. Wyrokiem z grudnia 2016 r. (sygn. akt), sąd drugiej instancji oddalił apelację. Sąd apelacyjny uznał za prawidłowe zarówno ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne dokonane przez sąd pierwszej instancji. Wobec tego skarżący wnieśli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego oraz skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

III Zarzuty skarżących.

Skarżące zarzucają, że art. 116 § 1 o.p. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na obciążenie członków zarządu, będących pracownikami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za jej niespłacone zobowiązania, w sytuacji w której pozostali pracownicy spółki nie ponoszą takiej odpowiedzialności, a co więcej na podstawie przepisów prawa pracy cieszą się daleko idącym ograniczeniem odpowiedzialności materialnej zarówno w stosunku do pracodawcy, jak i w stosunku do osób trzecich. Samo zatrudnienie na stanowisku członka zarządu nie jest, zdaniem skarżących, wystarczająco istotną okolicznością, aby wprowadzać szczególne zasady odpowiedzialności. Skarżące podkreślają także, że odpowiedzialność za zobowiązania spółki powstaje bez konieczności wykazania przez organ rentowy, że konkretny członek zarządu ponosi osobiście odpowiedzialność za niezaspokojenie wierzyciela. Wskazują także, że porównanie zasad odpowiedzialności wynikających z zaskarżonego przepisu z treścią art. 299 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.; dalej: k.s.h.) prowadzi do wniosku, że uprzywilejowuje on należności państwa w stosunku do należności innych podmiotów, co prowadzi do dyskryminacji grupy obywateli wskazanej w tym przepisie. Zdaniem skarżących, ochrona publicznych interesów fiskalnych oraz interesów systemu ubezpieczeń społecznych kosztem osobistego majątku członków zarządu nie jest do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równej ochrony wszystkich praw majątkowych. Skarżące wskazują, że takie uprzywilejowanie nie spełnia kryteriów proporcjonalności

ingerencji państwa w sytuację jednostki wynikających z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest sprzeczne z zasadą pomocniczości, której obowiązywanie w polskim porządku konstytucyjnym potwierdza preambuła Konstytucji. W tym kontekście powołany został także art. 31 ust. 2 Konstytucji. Skarżące zarzucają także, że art. 116 § 1 o.p. jest sprzeczny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa. Zarzut ten precyzują, wskazując, że zaskarżony przepis posługuje się nieaktualnym w polskim systemie prawnym pojęciem postępowania naprawczego oraz niejasnym i wadliwie precyzowanym w praktyce sądowej pojęciem „właściwego czasu” dla ogłoszenia upadłości, którego zdaniem skarżących nie można utożsamiać z terminami do ogłoszenia upadłości wskazanymi w art. 21 ust. 1 p.u.n. Odniesienie pojęcia „właściwego czasu” dla ogłoszenia upadłości do terminów z art. 21 ust. 1 p.u.i n. narusza, zdaniem skarżących, także zasadę bezpośredniego stosowania norm Konstytucyjnych, która ich zdaniem wynika z art. 8, art. 45 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji. Skarżące wskazują, że oderwanie przesłanek odpowiedzialności wynikającej z art. 116 § 1 o.p. od kategorii szkody narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz zasadę sprawiedliwego procesu wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Decyduje o tym w szczególności sprzeczność pomiędzy odpowiedzialnością członków zarządu za zaległe składki nieuiszczone przez spółkę, a wyłączeniem odpowiedzialności ZUS za świadczenia, których podstawą miałyby być składki nieuiszczone i niezaksięgowane. W ten sposób zaskarżony przepis ma także naruszać konstytucyjne zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji), wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). Jako pomocniczy wzorzec kontroli skarżące wskazują także art. 84 Konstytucji argumentując, że kwestionowany przepis jest niezgodny z całością systemu danin publicznych w Polsce oraz prowadzi do konfiskaty mienia osób, do których jest adresowany. Skarżące zarzucają także sprzeczność kwestionowanego przepisu z wynikającą z Preambuły Konstytucji zasadą pomocniczości.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś

z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. 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). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14). Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek dotyczących konstrukcji skargi jako pisma wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu, niniejsza skarga konstytucyjna w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny nadał jej bieg postanowieniem z 30 stycznia 2020 r. (sygn. akt Ts 116/17) jedynie częściowo realizuje te przesłanki. Po pierwsze, należy sformułować wątpliwości co do powołania art. 2, art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji jako wzorców kontroli. Po drugie, skarżące nie uzasadniły w wystarczający sposób zarzutów odnoszących się do Preambuły Konstytucji oraz do art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji. Po trzecie, skarżące w sposób wadliwy zredukowały określenie zakresu, w jakim Trybunał Konstytucyjny ma zbadać zgodność zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść osoba, której konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. W konsekwencji nie każdy przepis Konstytucji może zostać powołany w skardze jako wzorzec kontroli. Nie można powołać jako samodzielnego wzorca kontroli przepisów dotyczących zasad polityki państwa (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99), przepisów mających charakter metanormy, w szczególności zasady równości i jej kwalifikowanej postaci jaką jest zakaz dyskryminacji (por. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06), jak

również przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej (por. np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Nie jest dopuszczalne także powołanie jako samodzielnego wzorca kontroli art. 2 w zakresie, w jakim zarzut odnosi się wyłącznie do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98; 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03 oraz postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01 oraz 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa TK, art. 2 Konstytucji 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, możliwość powołania art. 2 jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej pojawia się w dwóch sytuacjach. Jest to dopuszczalne, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wystawione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa oraz 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).

3. Wymóg uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Treść tego wymogu, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu przez skarżącego jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od wymogu sformułowania zarzutu. Uzasadnienie skargi nie może polegać na powtórzeniu treści

zarzutów. Trybunał podkreślił także, że poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej, co powinno skutkować odmową nadania jej dalszego biegu. Zdaniem Trybunału: „niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (por. postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 4 marca 2015 r., sygn. akt Ts 155/13 oraz wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Prawidłowo sporządzone uzasadnienie winno zawierać argumentację, która przez porównanie treści zakwestionowanej regulacji ustawy z treścią będących wzorcami kontroli norm konstytucyjnych określałaby i uprawdopodobniałaby ich wzajemną niezgodność (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Wymaga to zrekonstruowania wzorca konstytucyjnego, a także szczegółowego opisu zakwestionowanego przepisu. Nie jest wystarczającym uzasadnieniem samo powołanie wcześniejszych orzeczeń TK dotyczących danego wzorca (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15), ani tym bardziej zdawkowe powtórzenie treści sformułowanych zarzutów. Wymogi dotyczące szczegółowego uzasadnienia skargi są proporcjonalnie wyższe w sprawach, w których za domniemaniem konstytucyjności przemawia fakt, że zaskarżony przepis należy do powszechnie i od dawna uznanych instytucji systemu prawnego (por. postanowienie TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 111/99).

4. Skarżące jako samodzielne wzorce kontroli powołują: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Spośród tych przepisów jedynie art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji mogą zostać uznane za właściwe, samodzielne wzorce kontroli dopuszczalne w skardze konstytucyjnej. Art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec skarżące powołują w kontekście zarzutów naruszenia zasady określoności przepisów. Powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca nie jest w tym przypadku zabiegiem jedynie formalnym. Skarżące formułują zarzuty odnoszące się do posłużenia się nieaktualnym już w polskim porządku prawnym pojęciem postępowania układowego oraz wieloznacznością pojęcia „właściwego czasu” w sposób abstrakcyjny, oderwany od przepisów II rozdziału Konstytucji określających prawa i wolności obywatelskie. Prawidłowość techniki legislacyjnej oraz merytoryczna wartość przyjętych rozwiązań

ustawowych nie należą do praw i wolności jednostki. Zarzuty dotyczące sprzeczności zaskarżonego przepisu odnoszące się do tych wartości nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej, jeżeli skarżący nie wskazuje w jaki sposób naruszenie zasady określoności przepisów wpłynęło na konstytucyjne prawa i wolności skarżącego. Postępowanie w zakresie, w którym skarżące wnoszą o kontrolę zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji ze względu na jego sprzeczność z zasadą określoności przepisów, podlega w związku z tym umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto art. 2 Konstytucji nie może być także ani samodzielnym, ani pomocniczym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim skarżące zarzucają sprzeczność art. 116 § 1 o.p. z zasadą sprawiedliwości społecznej. Niezależnie od tego, że zarzuty te, odnoszące się do nieodszkodowawczego charakteru odpowiedzialności wynikającej z zaskarżonego przepisu, zostały bardzo lakonicznie uzasadnione, to przeciwko posłużeniu się art. 2 Konstytucji jako wzorcem kontroli przemawia przede wszystkim przyjmowana w orzecznictwie TK zasada, zgodnie z którą odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. liczne wyroki i postanowienia TK m.in. z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 6 września 2006 r., sygn. akt SK 35/06; 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 85/06; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 9 maja 2007 r., sygn. akt SK 98/06 oraz 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). W związku z tym posłużenie się art. 2 Konstytucji jako odrębnym wzorcem kontroli w sprawie jest zbędne i niedopuszczalne (por. wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

5. Również art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w skardze konstytucyjnej. Te przepisy konstytuują w istocie metanormy i zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego mogą być wyłącznie powołane jako pomocnicze wzorce kontroli w związku z zarzutami naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. W niniejszej sprawie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji może zostać wykorzystany jako pomocniczy wzorzec kontroli powołany w związku z zarzutami naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim zarzucają, że inkryminowany przepis pozostaje w sprzeczności z zasadą

równej ochrony praw majątkowych. Art. 31 ust. 3 Konstytucji może być natomiast pomocniczym w stosunku do art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim skarżące zarzucają, że gwarancyjny charakter odpowiedzialności wynikającej z zaskarżonego przepisu w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawa majątkowe członków zarządów spółek kapitałowych.

6. Skarżące jako samodzielny wzorzec kontroli powołały także art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powołany przepis Konstytucji formułuje przysługujące każdemu prawo podmiotowe do rozpatrzenia jego „sprawy” przez sąd. Elementami tego prawa jest prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem (tzw. sprawiedliwość proceduralna), prawo uzyskania wyroku sądowego oraz zapewnienie możliwości wykonania prawomocnego orzeczenia (zob. wyroki TK z: 4 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, a także w doktrynie: P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 45 uwaga 7, s. 238; J. P. Tarno, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016, s. 218; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, Nb. 26). Skarżące w uzasadnieniu zarzutów w zasadzie nie odnoszą się w jakikolwiek sposób do treści prawa do sądu. Nie wskazują także w jaki sposób zaskarżony przepis wpływa na dostęp do sądu, na postępowanie przed sądem lub prawo do uzyskania i wykonania wyroku. Całkowity brak uzasadnienia w tym zakresie uniemożliwia zastosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. To samo zastrzeżenie można odnieść do powołania art. 177 Konstytucji jako pomocniczego wzorca kontroli. Zgodnie z tym przepisem sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Art. 116 § 1 o.p. nie odnosi się w jakikolwiek sposób do kwestii kompetencji sądów powszechnych do rozpoznania spraw objętych hipotezą tego przepisu. Skarżące nie wskazują jakichkolwiek spójnych i metodologicznie poprawnych argumentów pozwalających na przyjęcie, że zaskarżony przepis w ogóle można rozpatrywać

w kontekście prawa do sądu oraz ustrojowej zasady właściwości sądów powszechnych. Analizując zarzuty skargi oraz ich uzasadnienie można odnieść wrażenie, że skarżące odniosły zastosowanie art. 45 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji do problemu konstytucyjności gwarancyjnego charakteru odpowiedzialności z art. 116 § 1 o.p., której konsekwencją jest niedopuszczalność ograniczenia tej odpowiedzialności także w sytuacji, w której członek organu zarządzającego osoby prawnej wykaże, że niezaspokojenie roszczeń objętych zakresem zaskarżonego przepisu wynika w części lub w całości z działań innych osób, w szczególności ze sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego. Zdaniem Sejmu, tak sformułowany problem konstytucyjny nie uzasadnia posłużenia się art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji jako wzorcami kontroli. Możliwe jest jednak na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* wskazanie prawidłowych wzorców kontroli. Przedstawiony przez skarżące problem konstytucyjny jest bowiem na tyle jasny i jednoznaczny, że chociaż przyporządkowanie mu określonych wzorców konstytucyjnych Konstytucji zostało dokonane w sposób nieprecyzyjny, to jednak możliwa jest jego precyzyjne zrozumienie oraz nadaje się on do rozpoznania w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Uzasadnia to dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni treści skargi, która pozwoli na zastosowanie w postępowaniu właściwych wzorców kontroli, których potrzeba użycia wynika z istoty sformułowanego przez skarżących problemu konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08; 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14; 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt SK 3/16). Gwarancyjny charakter odpowiedzialności członków organów osób prawnych wskazanych w zaskarżonym przepisie oraz wynikające stąd ograniczenie jej negatywnych przesłanek należy zakwalifikować jako ingerencję ustawodawcy we własność i inne prawa majątkowe osób ponoszących odpowiedzialność na podstawie zaskarżonego przepisu. Chodzi tu bowiem o normę określającą przypadki, w których wskazane w zaskarżonym przepisie osoby ponoszą negatywne konsekwencje majątkowe niewykonania obowiązków publicznoprawnych przez inną osobę (spółkę). Skonstruowanie odpowiedzialności na zasadzie gwarancyjnej z wyłączeniem możliwości powołania się na okoliczność spowodowania lub pogłębienie niewypłacalności spółki przez

osoby trzecie (np. syndyka) jest dalej idącą ingerencją w prawa majątkowe niż posłużenie się konstrukcją związku przyczynowego i winy. Uzasadnia to prima facie pytanie o proporcjonalność ingerencji w prawa majątkowe osób odpowiedzialnych na gruncie zaskarżonego przepisu. Jako prawidłowe wzorce kontroli w tym zakresie należy wskazać art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Skarżące powołały także jako pomocnicze wzorce kontroli Preambułę Konstytucji oraz art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji. W tym zakresie uzasadnienie zarzutów skargi także należy uznać za niepełne w stopniu uniemożliwiającym poddanie kontroli zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia jego zgodności z powyższymi wzorcami konstytucyjnymi. A ponadto istnieją dodatkowe przesłanki, nakazujące umorzenie postępowania w tym zakresie. Przede wszystkim, art. 20 Konstytucji stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest źródłem zasady, określającej ustrój gospodarczy państwa. Skarżące powołują art. 20 Konstytucji wyłącznie w kontekście stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), w uzasadnieniu którego Trybunał zauważył, że „gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji - naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”. Skarżące nie wskazują jednak w jakikolwiek sposób, na czym polega istota praw majątkowych, które zostały naruszone w wyniku zastosowania inkryminowanego przepisu ani w jaki sposób istotę tych praw można wywieść z art. 20 Konstytucji. W piśmie z 3 sierpnia 2017 r. skarżące wskazują natomiast, że gwarancyjny, a nie odszkodowawczy charakter odpowiedzialności pozostaje w sprzeczności m.in. z zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Stwierdzenia tego nie rozwijają i nie zaopatrują w niezbędną argumentację. Odwołanie się do tego wzorca kontroli pozostaje w związku z tym wyłącznie uwagą o charakterze teoretycznym, niepowiązaną z problemami konstytucyjnymi wskazanymi przez skarżące. Uzasadnienie zastosowania art. 20 Konstytucji jako pomocniczego wzorca kontroli nie spełnia w związku z tym

formalnych przesłanek dopuszczalności odnoszących się do poprawności sformułowania uzasadnienia.

8. To samo zastrzeżenie należy odnieść do powołania art. 22 Konstytucji. A ponadto skarżące podkreślają w skardze, że ich poprzednik prawny nie był przedsiębiorcą, co wiąże się z koniecznością odniesienia do niego standardów ochrony praw majątkowych dotyczących ochrony stosunków pracy. Jednocześnie odwołanie się do art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny pozostaje całkowicie bez związku z zarzutami skargi. Skarżące podnoszą, że obarczenie osób wskazanych w inkryminowanym przepisie odpowiedzialnością za zobowiązania podmiotów, którymi zarządzają, zmusza te osoby do prowadzenia działalności gospodarczej. Sprzeczności z art. 22 Konstytucji dopatrują się w nadaniu prowadzenia działalności gospodarczej charakteru obowiązku, a nie wolności. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wyraźnie, że wolność działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym polegającym na swobodzie podmiotu prywatnego podjęcia oraz wykonywania działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku (por. np. wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09). Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji. Patrząc z praktycznego punktu widzenia, w ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się przede wszystkim podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), ale są także i sytuacje, w których działalność gospodarcza polega przede wszystkim na dokonywaniu w sposób „zawodowy” określonych czynności prawnych (np. prowadzenie przedsiębiorstwa zajmującego się sprzedażą komisową lub działalnością agencyjną, por. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Stanowiący wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 22 Konstytucji dotyczy kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie Konstytucji ma charakter autonomiczny. Konstytutywnymi cechami pojęcia działalności gospodarczej są: 1) zarobkowy charakter; 2) ciągłość aktywności; oraz 3) dokonywanie różnego rodzaju działań faktycznych, w tym zwłaszcza dokonywanie ich w sposób zawodowy (M. Szydło w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz. t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 22, nb 46). Konstytucyjne pojęcie działalności gospodarczej można uznać za szersze niż pojęcie wynikające z art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. prawo działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zmianami). Konstytucja wyraźnie odróżnia jednak status przedsiębiorcy od statusu pracownika (art. 20, art. 22 oraz art. 24 Konstytucji). W skardze brak jest jasnego uzasadnienia dla twierdzenia, że statusu członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością należy traktować jako wykonywanie działalności gospodarczej. Wydaje się, że skarżące wywodzą taką kwalifikację z faktu gwarancyjnego charakteru odpowiedzialności, który wynika z zaskarżonego przepisu, a w szczególności z niemożliwości ograniczenia odpowiedzialności przez wykazanie braku związku przyczynowego między niezgłoszeniem wniosku o ogłoszenie upadłości we właściwym czasie, a niewykonaniem zobowiązań, objętych zakresem o.p. Poglądy wyrażane dotychczas w orzecznictwie TK oraz w literaturze nie dają podstaw do stwierdzenia, że takie okoliczności mają znaczenie z punktu widzenia zakwalifikowania określonej aktywności jako działalności gospodarczej. Skarżące nie przedstawiają jakiegokolwiek argumentacji, która miałaby uzasadniać takie stanowisko. Pomijają także w uzasadnieniu całkowicie kwestię dobrowolnego charakteru podjęcia funkcji członka zarządu spółki kapitałowej. Uchwała zgromadzenia wspólników spółki z o.o. nie może powodować objęcia funkcji członka zarządu, jeżeli nominat nie wyrazi zgody na sprawowanie mandatu w zarządzie (por. np. uchwała SN z 10 maja 1994 r., III CZP 63/94 oraz A. Opalski [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. II, red. A. Opalski, Warszawa 2018, komentarz do art. 201, nb 19 i cytowana tam literatura). Uzasadnienie zarzutów dotyczących zmuszania członków zarządu spółki z o.o. do prowadzenia działalności gospodarczej w ogóle pomija konsensualny charakter objęcia stanowiska w zarządzie.

9. Również za niewystarczające oraz wadliwe należy uznać uzasadnienie powołania jako pomocniczego wzorca kontroli art. 31 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Zasada wolności sformułowana w tym przepisie pełni trzy funkcje: 1) wyraża zasadę ustroju; 2) jest zasadą systemu praw i wolności jednostki; 3) wyznacza prawo podmiotowe jednostki.

Treścią „wolności” rozpatrywanej w kategoriach prawa podmiotowego jest przysługująca każdemu swoboda podejmowania decyzji o swoim postępowaniu. Swoboda ta odnosi się zarówno do sfery aktywności jednostki i oznacza, że każdy może decydować o sposobie swojego postępowania, a więc wyznaczać sposób swego oddziaływania na świat zewnętrzny, jak również do sfery bezpieczeństwa i integralności osobistej, co wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki (por. L. Garlicki, K. Wojtyczek w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 31, uwaga 11, s. 62-63, P. Tuleja w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 31, uwaga 1). Niekiedy wskazuje się, że art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji nie są samodzielną podstawą podmiotowego prawa do wolności, ale współokreślają je wraz z innymi przepisami np. art. 47 Konstytucji (L. Bosek, M. Szydło w: *Konstytucja RP. Komentarz,* t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, Nb. 26). Podmiotowe prawo do wolności jednostki nie wyklucza istnienia sankcji przymusu państwowego, która jest istotą obowiązywania norm prawa. Z art. 31 ust. 2 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności jednostki przez prawo, jak również granica dla tej wolności jaką wyznacza zakaz ingerencji w wolności innych osób (por. L. Garlicki, K. Wojtyczek w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 31, uwaga 12, s. 64). Skarżące formułują zarzut naruszenia art. 31 ust. 2 Konstytucji w zasadzie bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Wobec konsensualnego charakteru objęcia funkcji w zarządzie spółki kapitałowej samo sformułowanie twierdzenia o przymusie podjęcia działalności gospodarczej nie może być uznane za formalnie poprawne uzasadnienie zarzutu naruszenia wolności.

10. Podobnie w niewystarczający sposób uzasadnione zostały zarzuty dotyczące naruszenia art. 84 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 84 Konstytucji nie ustanawia praw i wolności konstytucyjnych. Dopuszczalne jest odwołanie się przez skarżące do zasad wyrażonych w tym przepisie Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, np. w art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK

z: 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15; 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12 oraz 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17). Skarżące powołują art. 84 Konstytucji jako pomocniczy wzorzec kontroli, ale uzasadniają go w niewystarczający sposób. Przywołują jedynie poglądy TK, zgodnie z którymi przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności nie mogą kształtować obowiązku w taki sposób, że stałyby się instrumentem konfiskaty mienia oraz że zobowiązanie do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów i świadczeń publicznych nie może służyć przeniesieniu na zobowiązanego zadań przypisanych władzy publicznej. Skarżące nie wskazują jednak ani na czym polega systemowa sprzeczność konstrukcji odpowiedzialności członków zarządów za zobowiązania podatkowe niewypłacalnych podmiotów, w których pełnili funkcje z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych ani w jaki sposób inkryminowany przepis przenosi na członków zarządu zadania przypisane władzy publicznej. W związku z tym należy uznać, że skarżące nie uzasadniły w sposób wystarczający posłużenia się art. 84 Konstytucji jako pomocniczym wzorcem kontroli.

11. Za niewystarczające należy uznać uzasadnienie zarzutów opartych na naruszeniu zasady pomocniczości, ujętej w preambule. Zgodnie z przyjętym w literaturze i orzecznictwie TK poglądem, zasady wynikające z preambuły Konstytucji mogą być wzorcami kontroli w postępowaniach przed TK. Dotyczy to także zasady pomocniczości, rozumianej również jako obowiązek wspierania przez państwo wspólnot oraz obywateli w wykonywaniu ich zadań (por. M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 69 i n.). Odnosząc się do zasady pomocniczości skarżące wskazują jedynie jej genezę oraz wyraźną sprzeczność tej zasady z porządkiem prawnym państwa komunistycznego oraz wywodzą z niej zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w prawa obywatela. Uzasadnienie to nie wystarcza, aby przyjąć, że zasada pomocniczości jest właściwym wzorcem kontroli w sprawie. Zakaz nadmiernej ingerencji w prawa obywatela konieczny do oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji w wystarczający sposób znajduje swoje oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumentacja skarżących dotycząca zasady pomocniczości nie wnosi

nowych treści w stosunku do wzorców normatywnych, które skarżące wywodzą z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, problem konstytucyjny sformułowany przez skarżące może być prawidłowo zbadany w oparciu o wzorce kontroli, konstytuujące normy o charakterze szczegółowym. A ponadto, uzasadnienie skargi nie odnosi się do treści, które nie byłyby objęte zakresem tych szczegółowych wzorców. Wobec tego należy uznać, że potrzeba odwołania się do zasady pomocniczości nie została w wystarczający sposób uzasadniona.

Mając powyższe na uwadze Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z Preambułą Konstytucji oraz z art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12. Skarżące sformułowały *petitum* skargi w sposób zakresowy. Domagają się kontroli inkryminowanego przepisu w zakresie w jakim a) obciąża osoby niebędące przedsiębiorcami, lecz pracownikami, gwarancyjną odpowiedzialnością majątkową za zobowiązania ich pracodawcy i uniezależnia tę odpowiedzialność wobec państwowego wierzyciela ściągającego składki na ubezpieczenia społeczne od normalnego i adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem a szkodą wierzyciela, b) ustanawia nieograniczoną solidarną odpowiedzialność majątkową członków zarządu, bez możliwości zwolnienia od tej odpowiedzialności, c) nie przewiduje możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności, w tym z uwzględnieniem zakresu ewentualnej winy członka zarządu i stopnia jego przyczynienia się do szkody.

Wyrokiem zakresowym Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność albo niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym) zakresie jego zastosowania. W konsekwencji atrybut konstytucyjności albo niekonstytucyjności nie jest przypisywany całemu aktowi prawnemu albo jego jednostce redakcyjnej (przepisowi), lecz jego fragmentowi, a ściślej rzecz biorąc jakiejś normie (normom) wywiezionej z tego przepisu. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu

(por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 104). Skarżący zobowiązany jest prawidłowo sformułować zakres, w którym kwestionuje określony przepis ustawy. Norma, która ma być przedmiotem kontroli, musi rzeczywiście wynikać z danego przepisu. Za niedopuszczalne uznać należy rozszerzenie lub zmodyfikowanie zakresu kontroli TK przez określenie zakresu zaskarżenia, które wykracza poza normatywną treść określonego przepisu (przepisów). Trybunał Konstytucyjny zajmował się tym zagadnieniem w postanowieniu z 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt Ts 177/16) i wyraził wówczas pogląd, zgodnie z którym jeżeli z zaskarżonego przepisu nie wynika norma, której kontroli domaga się skarżący, to badanie jego konstytucyjności pozostawałoby bez wpływu na ochronę konstytucyjnych praw skarżącego. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w postanowieniu TK z 13 listopada 2019 r. (sygn. akt Ts 177/16). W stosunku do sposobu wskazania przez skarżące zakresu kontroli konstytucyjności art. 116 § 1 o.p. należy sformułować następujące zastrzeżenia.

Po pierwsze skarżące w sposób nieprecyzyjny sformułowały zakres zaskarżenia wskazany w literze a) petitum skargi. Skarżące łączą w tym punkcie dwie odrębne kwestie. Zagadnienie odpowiedzialności członków zarządu wykonujących swoje funkcje na podstawie stosunku pracy, w kontekście zarzutów o naruszenie konstytucyjnej normy dotyczącej równej ochrony praw majątkowych oraz zagadnienie nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe członków zarządu wynikającej z nadania ich odpowiedzialności charakteru gwarancyjnego. Jak wynika z uzasadnienia zarzutów ta druga kwestia nie została ściśle powiązana przez skarżące ze statusem członka zarządu jako pracownika, ale dotyczy zgodności nałożenia na członków zarządu osób prawnych odpowiedzialności za zobowiązania publicznoprawne tych osób z zasadą proporcjonalności. W istocie należy przyjąć, że tak sformułowane zarzuty nie dotyczą całego zakresu zastosowania art. 116 § 1 o.p. Rozstrzygnięcie legislacyjne, zgodnie z którym ani szkoda ani adekwatny związek przyczynowy nie są kategoriami kształtującymi zakres odpowiedzialności osób wskazanych w zaskarżonym przepisie nie jest jedną z kilku norm wynikających z tego przepisu, ale jego podstawowym elementem konstrukcyjnym, który znajduje zastosowanie w każdej sytuacji objętej hipotezą zaskarżonego przepisu. Z tego względu należy uznać, że skarżące w istocie kwestionują przepis w całości, a nie w zakresie wskazanym w petitum.

Zastrzeżenia należy sformułować także w stosunku zakresu zaskarżenia oznaczonego literą „b” w petitum skargi. Skarżące formułują ten zakres zaskarżenia wskazując, że art. 116 § 1 o.p. nie przewiduje możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności. Tymczasem zaskarżony przepis dopuszcza możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności zarówno przez udowodnienie, że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub niewszczęcie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania układowego) nastąpiło bez winy osoby zobowiązanej do tego działania, jak również przez wskazanie mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części. Należy w związku z tym uznać, że skarżące domagają się kontroli normy, która w istocie nie wynika z zaskarżonego przepisu. Rozpoznanie skargi w zakresie wskazanym pod literą „b” jest zatem niedopuszczalne.

Niedopuszczalne jest także rozpoznanie skargi w zakresie oznaczonym literą „c”. Skarżące zaskarżają art. 116 § 1 o.p. w zakresie, w którym przepis ten nie przewiduje możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności, w tym z uwzględnieniem zakresu ewentualnej winy członka zarządu i stopnia jego przyczynienia się do szkody. Zdaniem Sejmu skarżące żądają w ten sposób dokonania kontroli w zakresie zaniechania legislacyjnego. Stoją one na stanowisku, że zaskarżony przepis powinien zawierać elementy wskazane przez nich pod literą „c” ich wniosku precyzującego zakres zaskarżenia art. 116 § 1 o.p. W swym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do pojęcia zaniechania prawodawczego, przeciwstawiając je prawodawczemu pominięciu (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 26/17 oraz postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. akt SK 30/14). Zaniechanie prawodawcze występuje w szczególności wtedy, gdy uprawniony jest wniosek, że brak określonej regulacji prawnej lub regulacja w kształcie nadanym przez prawodawcę jest następstwem jego świadomej decyzji. Nawet jeśli Konstytucja wymaga, by dany obszar życia społecznego uregulowano w określony sposób, to w przypadku, w którym prawodawca zaniechał regulacji, kontrola Trybunału jest wyłączona, ponieważ jego rola ogranicza się do funkcji tzw. ustawodawcy negatywnego. Istota zarzutów związanych z zakresem kontroli wskazanym przez skarżące pod literą „c” nie odnosi

się do ujęcia odpowiedzialności na gruncie art. 116 § 1 o.p. jako odpowiedzialności o charakterze nieodškodawczym, ale gwarancyjnym. Ta kwestia została przez skarżące wskazana w zarzutach odnoszących się do punktu „a” zakresu zaskarżenia. W punkcie „c” skarżące kwestionują brak w polskim systemie prawnym odrębnej normy, która pozwala na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności za zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne ze względów słuszności, w tym ze względu na ocenę stopnia winy i przyczynienia się osoby odpowiedzialnej do powstania zaległości. Zdaniem Sejmu brak takiego uregulowania na gruncie zaskarżonego przepisu jest świadomym działaniem ustawodawcy, a kwestia podniesiona w punkcie „c” przez skarżące to nie problem pominięcia legislacyjnego, ale problem zaniechania, który nie może być przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Skarżące nie zwracają także uwagi, że istnieje norma pozwalająca na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności powstałej na podstawie art. 116 § 1 o.p. Zgodnie z art. 28 ust. 3a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 266; dalej: u.s.u.s.) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Szczegółowe zasady umarzania, o którym mowa w art. 28 ust. 3a u.s.u.s., z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. Nr 41, poz. 1365; dalej: r.s.z.u.). Rozporządzenie w § 3 nie wskazuje wprawdzie ogólnych kategorii zawinienia oraz przyczynienia do powstania zaległości w zapłacie składek jako przypadków przemawiających za umorzeniem zobowiązania do zapłaty składek, ale precyzuje inne, szczegółowe okoliczności uznane za właściwą przyczynę umorzenia. Problem zaniechania legislacyjnego wskazany przez skarżące jest zatem, przynajmniej w części, problemem niewłaściwie sformułowanym wobec istnienia w systemie prawnym normy, której wprowadzenie skarżące postulują.

13. W świetle przedstawionych wyżej rozważań Sejm stoi na stanowisku, że rozpoznanie niniejszej skargi jest dopuszczalne wyłącznie w zakresie oceny

zgodności art. 116 § 1 o.p. w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387; dalej u.zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24, oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Normę konstytucyjną przewidującą ochronę prawa własności oraz innych praw majątkowych można wywieść z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten wyraża nie tylko nakaz równej ochrony praw majątkowych, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Na ustawodawcy spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć (por. m.in. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98 oraz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*. Warszawa 2012, komentarz do art. 64, nb 6). Obowiązek ochrony własności i innych praw majątkowych ma zarówno wymiar wertykalny jak i horyzontalny. Prawodawca zobowiązany jest zatem chronić wskazane w art. 64 ust. 1 prawa przed ingerencją władzy publicznej jak również przed naruszeniami ze strony innych jednostek (wyrok TK z 22 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 32/14). Można przyjąć, że z w sprzeczności z art. 64 ust. 2 Konstytucji pozostają przepisy, które dopuszczają ingerencję w prawa majątkowe jednostek, w szczególności ingerencję władzy publicznej, w sytuacjach w której ingerencja ta nie jest uzasadniona w świetle kryteriów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. m.in. wyroki TK z: 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13; 5 lutego 2015 r., sygn. akt K 60/13; 13 października 2015 r., sygn. akt P 3/14; 27 lutego 2018 r. sygn. akt SK 25/15 oraz 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 31/17).

2. Wynikający z art. 64 ust. 2 nakaz równej ochrony praw majątkowych konkretyzuje zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). W kontekście związku między nakazem zapewnienia równej ochrony wszystkim podmiotom praw majątkowych tej samej klasy z ogólną zasadą równości wobec prawa nie ulega wątpliwości, że dopuszczalne jest różnicowanie zakresu i intensywności tej ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Trybunał w wyroku z 28 października 2008 r. (sygn. akt P 3/03) stwierdził: "Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)" (zob. także wyroki TK z: 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt K 37/12; 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie należy podkreślić, że „ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego" (wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04). Trybunał jednoznacznie wskazuje, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 i 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). Wynika z tego, że zasada równej ochrony ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji wyklucza zróżnicowanie pod względem podmiotowym, dopuszczając je w aspekcie przedmiotowym, ze względu na odmienność sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów, w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości (por. postanowienie TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

3. Powołany przez skarżące jako pomocniczy wzorzec kontroli artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. „Oznacza to, że: «1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela» (wyr. TK z: 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; 26.4.1999 r., K 33/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 71; 2.6.1999 r., K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94; 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31). Z powyższych stwierdzeń TK wynika, że niezbędność ustanawianych ograniczeń względem interesu, z którym ograniczenia te są powiązane – a która to niezbędność może być również określona mianem konieczności tychże ograniczeń – jest jednym z trzech elementów konstytuujących szerzej pojmowaną zasadę proporcjonalności (czy też szerzej rozumianą «konieczność» w rozumieniu art. 31 ust. 3), obok elementu w postaci przydatności (skuteczności) ustanawianych ograniczeń oraz ich proporcjonalności *sensu stricto*. Niezależnie jednak od tej węższej pojmowanej niezbędności (konieczności) ustanawianych ograniczeń, stanowiącej jedynie jedną z części składowych zasady proporcjonalności, istnieje jeszcze szerzej pojmowana «konieczność» ustanawianych ograniczeń, o której mówi art. 31 ust. 3, i którą TK traktuje jako synonim czy też etykietę dla szeroko pojmowanej zasady proporcjonalności. Można by zatem powiedzieć, że w art. 31 ust. 3 prawodawca konstytucyjny posłużył się pojęciem «konieczności» rozumianym szeroko (a nie

jedynie wąsko), jako synonim dla określenia «proporcjonalność» [jak w tym kontekście stwierdza TK: «'Konieczność', którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści (...) w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń» – wyr. TK z 22.9.2005 r., KP 1/05, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 93; wyr. TK z 22.9.2009 r., P 46/07, OTK-A 2009, Nr 8A, poz. 126]. Jednym z elementów tej zasady proporcjonalności (tj. konieczności w znaczeniu szerokim) jest zaś wąsko pojmowana konieczność ustanawianych ograniczeń, czyli ich konieczność *sensu stricto*. Art. 31 ust. 3 nie mówi jednak o konieczności *sensu stricto*, a przynajmniej nie mówi o tej ostatniej *explicite*. O konieczności *sensu stricto* art. 31 ust. 3 mówi co najwyżej *implicite*, w takiej samej zresztą mierze, w jakiej *implicite* mówi o cesze przydatności (skuteczności) ustanawianych ograniczeń oraz o ich proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiących element szeroko pojmowanej «konieczności» (w rozumieniu art. 31 ust. 3), czyli proporcjonalności (M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej, s. 190)” (L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 109).

4. Stosownie do art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Art. 32 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Wyrażona w przywołanym przepisie zasada równości wobec prawa (oraz równego traktowania przez władze publiczne) jest rozumiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakaz tworzenia takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu (por. np. wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03). Z zasady tej wynika więc nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do tej samej kategorii, co dotyczy nie tylko podmiotów będących osobami fizycznymi, ale także osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Zasada równości może doznać naruszenia, jeśli sytuacje „podobne” zostały przez

prawo potraktowane odmiennie. Odmienność potraktowania sytuacji podobnych może być w niektórych przypadkach usprawiedliwiona, jeśli: 1) pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służy realizacji tego celu i treści; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) jest uzasadniona innymi wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych. Jednocześnie z zasady równości wynika także akceptacja „różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (tak orzeczenia TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04 oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Dopuszczalność lub zakaz różnego traktowania poszczególnych kategorii podmiotów w zbliżonych przypadkach zależy w związku z tym od istnienia lub nieistnienia wspólnej „cechy relewantnej”. Ustalenie, co może być taką cechą zależy przede wszystkim od rodzaju stosunków prawnych, które mają być przedmiotem regulacji (A. Kullig, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Samecki, Warszawa 2014, s. 157, nb 186). Okoliczności decydujące o istnieniu lub nieistnieniu wspólnej cechy relewantnej mogą mieć zarówno charakter faktyczny, jak i prawny. Orzecznictwo TK jest w tym zakresie bogate. TK uznał np. że o braku istnienia wspólnej cechy relewantnej między ofiarami różnych zdarzeń losowych może decydować wielkość szkód. Pozwala to na wprowadzenie szczególnej legislacji dotyczącej ofiar zdarzenia powodującego szkody w znacznych rozmiarach (por. wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00). O braku istnienia wspólnej cechy relewantnej może także decydować publiczny lub prywatny status podmiotów traktowanych przez ustawodawcę w odmienny sposób (por. wyrok TK z 12 listopada 2001 r., sygn. akt P 2/01). Za okoliczność usprawiedliwiającą odmiennie traktowania określonej kategorii podmiotów w odniesieniu do wysokości rozliczenia ulgi podatkowej TK uznał fakt posiadania przez tę kategorię podmiotów udziału we współwłasności nieruchomości, na której realizowane są inwestycje (por. wyrok TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04). Trybunał zauważył jednocześnie, że „ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane

jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności”. TK podzielił także w pełni pogląd, zgodnie z którym rozumienie zasady równości może być różne w zależności od dziedziny stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wskazując, że im słabsza konstytucyjna ranga lub ochrona wolności, prawa, albo innej konstytucyjnej wartości, do której odnosi się normatywne zróżnicowanie traktowania, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym łatwiej należy akceptować odmienne traktowanie sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04; 23 października 2006, sygn. akt SK 42/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12).

5. Zgodnie z art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Jest to przepis o naturze ustrojowej wskazujący na wysokie miejsce pracy w hierarchii wartości polskiego porządku konstytucyjnego. Jednocześnie przyjmuje się, że art. 24 Konstytucji nie kreuje praw podmiotowych (P. Tuleja w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. P. Tuleja. Warszawa 2019, komentarz do art. 24, *passim*, L. Garlicki, M. Zubik w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 24 uwaga 4). Art. 24 Konstytucji nakłada na państwo nakaz wydawania przepisów ochronnych wobec osób pracujących, w tym wobec pracowników. W związku z tym może być pomocniczym wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej stanowiąc przede wszystkim ogólną dyrektywę interpretacyjną, dopełniającą inne normy konstytucyjne powołane jako samoistne wzorce kontroli.

VI. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności należy przyznać, że ocena treści normy wynikającej z kwestionowanego przepisu została w skardze dokonana prawidłowo. Odpowiedzialność członków zarządu spółki na podstawie art. 116 § 1 o.p. ma za

swoją podstawę zawinione przez członka zarządu niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku zgłoszenia wniosku o upadłość spółki. Obowiązuje tutaj domniemanie winy, które może zostać obalone przez osobę podlegającą odpowiedzialności (art. 116 § 1 pkt 1 lit. b o.p.). Z punktu widzenia powstania tej odpowiedzialności bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy do niewypłacalności spółki doszło z winy członka zarządu. Bez znaczenia dla zakresu odpowiedzialności pozostaje także kwestia związku przyczynowego między spóźnionym zgłoszeniem wniosku o ogłoszenie upadłości a rozmiarami niewypłacalności spółki. Członkowie zarządu spółki ponoszą zatem odpowiedzialność za należności podatkowe i należności składkowe także w przypadku, w którym rata zaspokojenia zobowiązań zmniejszyła się w wyniku wadliwego sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego albo niezależnych od członków zarządu zdarzeń, które miały miejsce po upływie terminu do złożenia wniosku, takich jak np. fraudacyjne działania innych członków zarządu. Wyrok, który zapadł w sprawie skarżących, nie jest przykładem odosobnionej wykładni zaskarżonego przepisu, ale współtworzy ustaloną, powtarzalną i jednoznaczną linię orzecznictwa zarówno sądów administracyjnych (por. uchwałę 7 sędziów NSA z 8 grudnia 2008 r., sygn. akt II FPS 6/08 oraz np. wyroki NSA z: 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt I GSK 1617/12; 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 732/17; 6 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 2173/17), jak i powszechnych (por. wyroki SN z: 28 października 2009 r., sygn. akt I UK 134/09; 16 października 2009 r., sygn. akt I UK 231/0 oraz 26 marca 2016 r., sygn. akt III UK 63/12). Zdaniem Sejmu, tak ukształtowana odpowiedzialność członków zarządów spółek kapitałowych za zobowiązania podatkowe oraz zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych jest ingerencją w prawa majątkowe tych osób. Spełnia ona jednak kryteria wynikające z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu należy rozpatrywać w kontekście problematyki sprawiedliwej alokacji straty wynikającej z niewypłacalności spółki. W porządku prawnym nie istnieją narzędzia, która umożliwiają wykluczenie niebezpieczeństwa powstania sytuacji, w której dłużnik nie jest w stanie wykonać swoich zobowiązań zarówno na drodze dobrowolnej jak i przymusowej. Ryzyko niewypłacalności dłużnika jest normalnym następstwem prowadzenia działalności gospodarczej. Podejmowanie ryzykownych działań jest

niezbędnym elementem rozwoju gospodarczego. Konstytucyjnym wymogiem, wynikającym z obowiązku ukonstytuowania prawnego systemu ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), jest alokacja tego ryzyka w sposób odpowiadający kryteriom społecznej gospodarki rynkowej, sprawiedliwości oraz proporcjonalności. Problem ten dotyczy w szczególności szkód wynikających z niewykonanych zobowiązań przez spółki kapitałowe. Przyjęcie w prawie spółek rozwiązania, zgodnie z którym spółka jest odrębną osobą prawną, za której zobowiązania nie odpowiadają ani wspólnicy, ani członkowie organów prowadzi do sytuacji, w której ryzyko wynikające z działalności spółki jest przez władze spółki przenoszone na jej wierzycieli. W razie powodzenia ryzykownych przedsięwzięć gospodarczych korzyści z tych przedsięwzięć przypadają wspólnikom. W razie niepowodzenia zakończonych niewypłacalnością straty przekraczające wartość aktywów spółki ponoszą przede wszystkim wierzyciele spółki. W konsekwencji szanse osiągnięcia zysków z przedsięwzięć bardziej ryzykownych przypadają wspólnikom, natomiast ryzyko - wierzycielom spółki, którzy w razie niewypłacalności nie uzyskają należnych świadczeń. Jest to układ interesów, który skłania władze spółki do podejmowania ryzyka gospodarczego zasadniczo cudzym kosztem. Jeżeli prawo nie wprowadzi mechanizmów korygujących, to osoby decydujące o działalności spółek kapitałowych będą miały skłonność do podejmowania istotnego ryzyka, nieadekwatnego do wielości ich majątku (por. np. M. Simkovic, *Limited Liability and the Known Unknown*, „Duke Law Journal” 2018, vol. 68, nr 2, s. 289; F. H. Easterbrook, D.R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, Cambridge, Londyn 1991, s. 49-50; Ch. Gollier, P.F. Koehl, J.C. Rochet, *Risk – Taking Behaviour with Limited Liability and Risk Aversion*, „The Journal of Risk and Insurance” 1997, vol. 64, nr 2, s. 347 i n.). Konstrukcja kapitału zakładowego spółki jest ważnym elementem ochrony wierzycieli. Nie jest jednak instrumentem wystarczającym. Zachowanie kapitału zakładowego na poziomie wynikającym z ustawy i umowy spółki nie gwarantuje wypłacalności spółki. Wysokość kapitału zakładowego nie musi być bowiem dostosowana do wielkości operacji gospodarczych spółki, rozmiarów jej zadłużenia oraz poziomu ryzyka związanego z podejmowanymi działaniami gospodarczymi. Z tego względu prawo musi przewidywać także inne mechanizmy przeciwdziałające przenoszeniu na wierzycieli nadmiernego ryzyka przedsięwzięć podejmowanych przez spółkę (por. A. Radwan [w:] *Europejskie prawo spółek*. T. IV, *Instytucje dyrektywy kapitałowej*. Cz. 2,

red. M. Cejmer, J. Napierała, T. Sójka, Kraków 2005, s. 23 i n.). Do instytucji przeciwdziałających eksternalizacji ryzyka należą m.in. przepisy o odpowiedzialności członków zarządów spółek (R. Kraakman [w:] *Corporate Governance and Director's Liabilities*, red. K. Hopt, G. Teubner, Berlin, Nowy Jork 1985, s. 187). Ryzyko osobistej odpowiedzialności za zobowiązania niewykonane przez niewypłacalną spółkę ma być czynnikiem skłaniającym zarządców do ostrożnego prowadzenia spraw spółki oraz do stałego monitorowania sytuacji gospodarczej spółki w celu zgłoszenia wniosku o jej upadłość w odpowiednim czasie. Zarówno art. 299 k.s.h. jak i zaskarżony przepis ingerują w sferę uprawnień majątkowych członków zarządu w stosunkowo wąskim zakresie. Nie czynią ich ogólnie odpowiedzialnymi za niewypłacalność spółki. Odpowiedzialność nie powstaje sytuacji, w której członek zarządu zgłosi we właściwym czasie wniosek o ogłoszenie upadłości lub nie ponosi winy za niezgłoszenie takiego wniosku. Sprawa skarżących dotyczy szczególnej sytuacji. Przedmiotem odpowiedzialności były roszczenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (należności publiczne). Formalnie status wierzyciela przysługuje ZUS. Negatywne konsekwencje niewypłacalności spółki dotyczą w tym przypadku zarówno ZUS, który z bieżących składek finansuje realizację świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego, jak również Skarbu Państwa, który w razie deficytu finansów FUS ponosi ekonomiczny ciężar realizacji zobowiązań wobec ubezpieczonych, na których konta nie zostały zapłacone przez płatników należne składki (por. art. 40 u.s.u.s. oraz np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 28 czerwca 2016 r. sygn. akt III AUa375/16). ZUS jest wierzycielem niedobrowolnym spółki. Oznacza to, że w przeciwieństwie do wierzycieli kontraktowych, którzy dobrowolnie decydują się na przyjęcie ryzyka niewypłacalności spółki, a przed zawarciem umowy mają szansę na zebranie informacji potrzebnych do oceny tego ryzyka, ZUS zostaje wierzycielem spółki nie na podstawie własnej decyzji ale na podstawie przepisów prawa. Wierzyciele niedobrowolni (np. ustawowi) inaczej niż wierzyciele dobrowolni (kontraktowi) nie mogą dokonać oceny wiarygodności dłużnika przed powstaniem zobowiązania. Nie mogą także uniknąć ponownego uzyskania statusu wierzyciela niewiarygodnego podmiotu mimo wcześniejszych trudności w uzyskaniu należnego świadczenia. Powstanie wierzytelności nie zależy w jakikolwiek sposób od ich wyboru ale od czynności dłużnika, z którymi prawo łączy skutek powstania zobowiązania. Z tego powodu w naukach ekonomicznych podkreśla się wyraźnie potrzebę silniejszej ochrony

wierzycieli niedobrowolnych (F.H. Easterbrook, D.R. Fischel, *op.cit.*, s. 52-54 i 58). Przeniesienie w niektórych sytuacjach ryzyka związanego z niewypłacalnością spółki na członków jej zarządu należy w związku z tym uznać za konieczny element ochrony praw jej wierzycieli (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Dotyczy to także statusu ZUS jako wierzyciela spółki. Dodatkowo za stworzeniem mechanizmów odpowiedzialności członków zarządu spółki przemawia także konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), którego realizacja jest utrudniona lub wobec braku wpłat składek finansujących bieżące zobowiązania ZUS. Ubezpieczeni, będący najczęściej pracownikami spółki, pozostają w związku z tym obciążeni ryzykiem operacji gospodarczych pracodawcy, którego niepowodzenie powoduje niewypłacalność, a w konsekwencji niezrealizowanie obowiązku uiszczenia składek. Ubezpieczeni nie mają wpływu na rodzaj operacji gospodarczych podejmowanych przez spółkę oraz poziom związanego z nimi ryzyka. Wybór konkretnych działań gospodarczych oraz określenia akceptowalnego poziomu poniesienia straty należy do organów spółki, w szczególności do jej zarządu, któremu przysługuje kompetencja do prowadzenia spraw spółki i podejmowania decyzji we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do kompetencji innych organów (art. 201 § 1 oraz art. 368 § 1 k.s.h.). Nie można wobec tego uznać za właściwe, z punktu widzenia konstytucyjnego obowiązku państwa ochrony praw majątkowych jednostek (art. 64 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji), rozwiązania, obciążające wierzycieli i ubezpieczonych ryzykiem niewypłacalności spółki i bez obciążania takim ryzykiem także członków organów spółki, którzy mieli wpływ na sposób prowadzenia spraw spółki. W tym kontekście należy przyjąć, że odpowiedzialność członków zarządu za niezaspokojone zobowiązania niewypłacalnej spółki w świetle reguł wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie musi mieć charakteru odszkodowawczego, ale może mieć charakter gwarancyjny. Po pierwsze, należy zauważyć, że zasady tworzenia i funkcjonowania osób prawnych określają ustawy. Normy konstytucyjne nie są źródłem prawa podmiotowego do zakładania i prowadzenia działalności w formie spółki, za której zobowiązania nie odpowiadają ani wspólnicy, ani członkowie organów. Z Konstytucji nie wynika także zakaz konstruowania odpowiedzialności o charakterze gwarancyjnym. Spółki kapitałowe są organizmami gospodarczymi tworzonymi na zasadzie dobrowolności. Dobrowolny charakter ma także sprawowanie funkcji w zarządach tych podmiotów. Wprowadzenie gwarancyjnej odpowiedzialności członków zarządów spółek kapitałowych za zobowiązania objęte

zakresem zastosowania art. 116 § 1 o.p. należy potraktować jako element konstrukcyjny tych podmiotów podobnie jak odpowiedzialność wszystkich lub niektórych kategorii wspólników za zobowiązania handlowych spółek osobowych jest elementem konstrukcyjnych tej grupy podmiotów. W tym kontekście odpowiedzialności gwarancyjnej członków zarządu, którzy naruszyli w sposób zawiniony obowiązek terminowego złożenia wniosku o upadłość spółki, nie można rozpatrywać jako naruszenia lub ograniczenia praw majątkowych członków zarządu. Podobnie nie byłoby właściwe rozpatrywanie odpowiedzialności wspólników spółek osobowych za zobowiązania tych spółek jako ingerencji w sferę praw majątkowych wspólników. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że art. 116 § 1 o.p. nie pozbawia całkowicie członków zarządu możliwości powołania się na wadliwy sposób prowadzenia postępowania upadłościowego jako przyczynę pogłębienia niewypłacalności. Członek zarządu nie może wprawdzie skutecznie ograniczyć swojej odpowiedzialności na gruncie zaskarżonego przepisu wskazując, że niewypłacalność spółki częściowo wynika z niewłaściwego przebiegu postępowania upadłościowego. Może jednak po zaspokojeniu roszczeń ZUS dochodzić odszkodowania od syndyka, którego sprzeczne z prawem działania pogłębiły niewypłacalność spółki (art. 160 ust. 3 ustawy z 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 498, ze zm.; dalej: p.u.). Odpowiedzialność syndyka za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków ma charakter deliktowy i może jej dochodzić każdy kto poniósł uszczerbek majątkowy pozostający w adekwatnym związku przyczynowym z zachowaniem syndyka (por. np. wyrok SN z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV CSK 379/16). Syndyk odpowiada w związku z tym także za uszczerbek majątkowy członka zarządu ponoszącego odpowiedzialność gwarancyjną wobec ZUS w zakresie, w jakim rozmiar tej odpowiedzialności uległ zwiększeniu w wyniku nienależytego wykonywania obowiązków przez syndyka. Należy zwrócić uwagę, że właściwym postępowaniem, w którym sąd będzie badał kwestię prawidłowości sposobu prowadzenia upadłości jest proces o odszkodowanie skierowany przeciwko syndykowi. Nieracjonalnym byłoby rozwiązanie, w którym ocena istnienia związku przyczynowego między wadliwym działaniem syndyka, a pogłębieniem niewypłacalności spółki dokonywana byłaby w ramach postępowania sądowego, którego stronami są członek zarządu spółki i ZUS, natomiast w którym syndyk nie ma ani statusu strony ani prawa wypowiedzi. Sposób podziału ryzyka nieprawidłowego

prowadzenia postępowania upadłościowego przez syndyka między wierzycieli upadłej spółki, a członków zarządu odpowiadających za spóźnione zgłoszenie upadłości nie jest przedmiotem norm konstytucyjnych. Ustawodawca może rozstrzygnąć, że ryzyko to obciąża członków zarządu odpowiadających na zasadach wskazanych w zaskarżonym przepisie za zobowiązania niewypłacalnej spółki. Z konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) wynika, że ustawa musi przyznawać osobom obciążonym tym ryzykiem instrument ochrony swoich praw przed skutkami bezprawnego zachowania syndyka. Jako wystarczający instrument w tym zakresie należy uznać art. 160 ust. 3 p.u., który pozwala m.in. członkowi zarządu na dochodzenie roszczeń od osoby, która ponosi winę za pogłębienie stanu niewypłacalności spółki.

3. W świetle przedstawionej argumentacji należy przyjąć, że art. 116 § 1 o.p. nie ingeruje w sposób nieproporcjonalny w prawa majątkowe członków zarządu spółki z o.o., a zatem **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. W podobny sposób za nieuzasadnione należy uznać zarzuty skarżących dotyczące naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną zasadą praw pracowniczych (art. 24 Konstytucji) oraz zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Skarżące budują swoje zarzuty na założeniu, że członkowie zarządu spółki kapitałowej, których ze spółką łączy stosunek pracy, powinni podlegać takim samym zasadom odpowiedzialności wobec osób trzecich jak pozostali pracownicy spółki. Wspólną cechą relewantną jest w tym przypadku zdaniem skarżących, pozostawanie w stosunku pracy ze spółką. Cecha ta nakazuje równą ochronę praw majątkowych pracowników spółki. Powyższy zarzut niekonstytucyjności, zdaniem Sejmu, oparty jest na błędnym założeniu, że zatrudnieni na podstawie umowy o pracę członkowie zarządu spółki i pozostali pracownicy spółki są podmiotami podobnymi.

Skarżące przywołują zasady odpowiedzialności pracowniczej jako argument, uzasadniający niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji. Ochrona przed odpowiedzialnością wynikająca z art. 120 ustawy z 26 czerwca 1964 r. Kodeks pracy (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.; dalej: k.p.) podyktowana jest przede wszystkim

dążeniem do ochrony pracownika przed surowymi skutkami odpowiedzialności cywilnej ze względu na związane z procesem pracy ryzyko popełnienia uchybień bądź zaniedbań, z których wynika niejednokrotnie wysoka szkoda majątkowa (por. np. wyrok SN z 30 października 1975 r., sygn. akt III PR 82/75, a także G. Wolak, *Odpowiedzialność pracownika za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 1, s. 28; F. Owsiak, *Kilka uwag na temat odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez pracownika osobie trzeciej*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2016, nr 6, s. 101; W. Perdeus [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*. t. II, red. K. Baran, Warszawa 2020, komentarz do art. 120, teza 1). *Ratio legis* art. 120 k.p. wywodzi się także z założenia, że pracownik jest podmiotem zobowiązanym do wykonywania zadań wskazanych przez pracodawcę, w ramach organizacji stworzonej przez pracodawcę oraz w oparciu o dostarczone przez pracodawcę środki potrzebne do realizacji wyznaczonych zadań. Zależny status działań pracownika należy uznać za regułę. Nie można go jednak odnieść do działania członków zarządu spółki kapitałowej także, jeżeli działają oni jako pracownicy spółki.

Członkowie zarządu mają szerokie kompetencje wynikające z przyznania zarządowi prawa prowadzenia spraw spółki. Zakres tego prawa obejmuje „podejmowanie decyzji gospodarczych, organizacyjnych i personalnych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, polegającym na wypracowywaniu rozstrzygnięć i występowaniu wobec innych organów oraz podległych jednostek, jak również zewnętrznym, czyli reprezentowaniu spółki. Prowadzenie spraw spółki to jednak również czynności korporacyjne i porządkowe, niezwiązane wprost z kierowaniem przedsiębiorstwem, lecz zapewniające zgodne z prawem i prawidłowe funkcjonowanie spółki jako osoby prawnej (korporacji) oraz służące zabezpieczeniu praw i interesów spółki, jej wspólników oraz osób trzecich” (por. A. Opalski [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. t. II A, red. A. Opalski, Warszawa 2018, komentarz do art. 208, nb 4 i cytowana tam literatura). Uprawnienia te powodują, że sytuację pracowników piastujących funkcje członków zarządu spółki kapitałowej należy jednoznacznie odróżnić od sytuacji pozostałych pracowników spółki.

Decydujący wpływ zarządu na działalność spółki uzasadnia odmienne potraktowanie pracowników będących członkami zarządu spółki kapitałowej

w zakresie ich odpowiedzialności względem wierzycieli spółki. Ani z art. 24, ani z art. 32 Konstytucji nie wynika konieczność traktowania wszystkich pracowników jako jednej homogenicznej grupy jednostek posiadającej identyczne cechy relewantne. Na gruncie prawa pracy obowiązują szczególne normy dotyczące pracowników nieletnich, kobiet, pracowników w okresie przedemerytalnym, pracowników niepełnosprawnych itd. Każda z tych grup pracowników posiada szczególne cechy uzasadniające obowiązywanie szczególnych norm określających sytuację tych grup w sposób odmienny od sytuacji reszty pracowników. Kodeks pracy w sposób szczególny traktuje m.in. kierowników zakładu np. zakresie możliwości pracy w godzinach nadwymiarowych oraz wynagrodzenia za tę pracę. Status organizacyjny oraz niezależna pozycja członków zarządu wyróżnia pracowników spółki wchodzących w skład jej zarządu od pozostałych osób świadczących w spółce pracę. Uzasadnia to objęcie tej grupy pracowników innymi zasadami odpowiedzialności niż pozostałych pracowników. Właściwą perspektywą pozwalającą na ocenę tej odrębności jest spojrzenie na członków zarządu spółki jako odrębną kategorię podmiotów. Mogą oni realizować swoje obowiązki zarówno na podstawie stosunku pracy jak również umowy zlecenia, kontraktu menedżerskiego oraz innych umów o świadczenie usług. Pozycja członka zarządu w spółce jest taka sama bez względu na to, jak należy zakwalifikować umowny stosunek obligacyjny zobowiązujący go do świadczenia. Z tego powodu nie ma konstytucyjnych podstaw, aby wyłączyć członków zarządu, będących pracownikami z zakresu obowiązywania zaskarżonego przepisu.

Jako nieuzasadnione należy uznać także zarzuty odnoszące się do zaskarżonego przepisu jako nieuzasadnionego uprzywilejowania ZUS jako wierzyciela w stosunku do innych wierzycieli spółki, których roszczenia określone zostały w art. 299 k.s.h. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pozycja ZUS jako podmiotu działającego w interesie ubezpieczonych jest pozycją szczególną. Nie realizuje on własnych interesów majątkowych, ale działa w interesie podmiotów korzystających z zabezpieczenia społecznego. Ochrona roszczeń ZUS, to w pierwszej kolejności ochrona konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Ochrona praw majątkowych ZUS jako wierzyciela ma w tym przypadku znaczenie wtórne. Ten szczególny układ interesów uzasadnia także wprowadzenie szczególnych mechanizmów dochodzenia roszczeń przez ZUS. Należy także zauważyć, że skarżące nie mają statusu wierzyciela spółki.

Ich roszczenia nie konkurują z roszczeniami ZUS. Ewentualne uprzywilejowanie ZUS w stosunku do innych wierzycieli nie wpłynęło negatywnie na sytuację skarżących. Ich prawa i wolności konstytucyjne nie zostały zatem naruszone w wyniku takiego uprzywilejowania. Argumentacja odnosząca się do różnicy w sposobie ochrony roszczeń ZUS oraz roszczeń wierzycieli spółki chronionych na podstawie art. 299 k.s.h. jest w związku z tym nierelevantna dla rozpoznania niniejszej sprawy.

5. W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 116 § 1 o.p. **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU
WZ
Ryszard Terlecki

