



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 maja 2020 r.

Pozycja 135

## POSTANOWIENIE z dnia 4 października 2018 r. Sygn. akt Ts 103/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.P. w sprawie zgodności:

- 1) art. 75 ust. 1 pkt 3, art. 75 ust. 2 pkt 3 oraz art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.), z art. 67 ust. 2, art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 75 ust. 1 pkt 3 i art. 75 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.), z art. 67 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.), z art. 67 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 maja 2017 r. (data nadania) J.P. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 75 ust. 1 pkt 3, art. 75 ust. 2 pkt 3 oraz art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia) w zakresie „zlikwidowania należnych uprawnień osobom bezrobotnym” oraz „penalizowania osób bezrobotnych poprzez odebranie im środków do życia bez prawomocnego wyroku sądu”, z art. 67 ust. 2, art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca zakwestionowała także art. 75 ust. 1 pkt 3 i art. 75 ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie, „w jakim powoduje dyskryminację osób bezrobotnych tylko z uwagi na miejsce zarejestrowania”, zarzucając niezgodność tych przepisów z art. 67 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, a także art. 73 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie „skrócenia okresu zabezpieczenia społecznego (w stosunku do 12 miesięcznego okresu pobierania świad-

czenia) w zależności od miejsca zarejestrowania w charakterze bezrobotnego”, z art. 67 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą.

Decyzją z 25 kwietnia 2013 r. (nr [...]) Prezydent Miasta Ś. uznał skarżącą za osobę bezrobotną, odmawiając jej jednocześnie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Uzasadniając odmowę przyznania prawa do zasiłku, organ wskazał, że skarżąca w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się w powiatowym urzędzie pracy spowodowała ze swej winy rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Następnie, decyzją z 24 października 2013 r. (nr [...]) Prezydent Miasta Ś. przyznał skarżącej prawo do zasiłku dla bezrobotnych od 23 października 2013 r., natomiast decyzją z 25 października 2013 r. (nr [...]) orzekł o utracie przez skarżącą prawa do zasiłku od 25 października 2013 r. Jako powód utraty prawa do zasiłku organ wskazał upływ maksymalnego okresu, na jaki zasiłek przysługiwał.

Od decyzji z 25 października 2013 r. orzekającej utratę prawa do zasiłku skarżąca wniosła odwołanie. Decyzją z 4 grudnia 2013 r. (nr [...]) Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z 29 października 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę skarżącej na decyzję Wojewody z 4 grudnia 2013 r. Od powyższego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]). Orzeczenie to wraz z uzasadnieniem zostało doręczone skarżącej 3 lutego 2017 r.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 20 czerwca 2017 r.) skarżąca została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi, m.in. przez: doręczenie odpisu i czterech kopii orzeczeń, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz orzeczeń potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej; sprecyzowanie przedmiotu skargi konstytucyjnej przez wyjaśnienie, czy skarżąca kwestionuje – wskazane na stronie pierwszej skargi konstytucyjnej – art. 75 ust. 1 pkt 3, art. 75 ust. 2 pkt 3 i art. 73 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia, czy także – przywołany na stronie drugiej – art. 73 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia oraz do wskazania jakie wolności lub prawa skarżącej wyrażone w art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji zostały naruszone oraz do wskazania sposobu tego naruszenia.

W piśmie procesowym z 3 czerwca 2017 r. (data nadania) skarżąca dodatkowo uzupełniła uzasadnienie skargi. Natomiast w kolejnym piśmie procesowym z 27 czerwca 2017 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącej odniósł się do zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2017 r.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane w skardze przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wynikające z niej zasady: ochrony zaufania do państwa, poprawnej legislacji, pewności prawa, prawa do sprawiedliwego traktowania w sferze stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi. Zaskarżone przepisy – zdaniem skarżącej – naruszają także zasadę równości i zakazu dyskryminacji (art. 32) oraz prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 2 Konstytucji) przez jego nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być

przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

2. Skarżąca zakwestionowała art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia) stanowiący, że prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który „w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się w powiatowym urzędzie pracy spowodował rozwiązanie ze swej winy stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia” oraz art. 75 ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia stanowiący, że takiemu bezrobotnemu, jeżeli spełnia warunki określone w art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia, zasiłek przysługuje „po okresie 180 dni od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy”. Skarżąca zarzuciła także niekonstytucyjność art. 73 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia, który stanowi, że okres pobierania zasiłku ulega skróceniu m.in. o okres nieprzysługiwania zasiłku, o którym mowa w art. 75 ust. 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 73 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia określającemu okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych ze względu na wysokość stopy bezrobocia na terenie powiatu, na którym zamieszkuje bezrobotny.

3. Należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, mające na celu wyeliminowanie z systemu prawnego przepisów prawa, które są niezgodne z Konstytucją. Nie należy natomiast do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego ocena prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy ani kontrola sposobu stosowania lub niestosowania przepisów przez organy orzekające w sprawie (zob. postanowienie TK z 23 grudnia 2015 r., sygn. Ts 149/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 598).

4. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż naruszenia swoich praw skarżąca w rzeczywistości upatruje w tym, że organy i sądy administracyjne nie zawiesiły postępowania do czasu ukończenia postępowania cywilnego w sprawie przywrócenia skarżącej do pracy. Skarżąca podnosi, że to wadliwe zastosowanie zaskarżonych przepisów przez organy administracyjne i sądy administracyjne naruszyło jej prawa.

Skarżąca wskazuje bowiem, że w praktyce organów administracyjnych i sądów „»wina« pozbawiająca zasiłku jest uznawana automatycznie bez zawieszenia postępowania (a także bez przedstawienia pytania prawnego przewidzianego w art. 193 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego w obliczu bardzo dużej problematyczności zaskarżanych przepisów) do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania sądowego, którego wynik mógł »przekreślić« tę »winę« przez przywrócenie do pracy”.

Uzasadniając naruszenie praw określonych w art. 67 ust. 2 Konstytucji, skarżąca wskazuje natomiast, że interpretacja art. 75 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 73 ust. 1 i ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia prowadzi do zlikwidowania uprawnień należnych osobom bezrobotnym będącym w takiej samej sytuacji faktycznej jak skarżąca.

Trybunał przypomina, że zarzuty dotyczące sfery stosowania prawa mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej jedynie w wypadku uczynienia jej przedmiotem utrwalonej linii orzeczniczej. Wynika to z ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu

zgodnie z ustaloną praktyką” (zob. postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; 23 grudnia 2015 r., sygn. Ts 149/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 598).

Trybunał zauważa, że skarżąca nie przywołała żadnych orzeczeń, które wskazywałyby na utrwaloną linię orzeczniczą mogącą potwierdzić przedstawioną przez nią interpretację zaskarżonych przepisów. Przywołuje natomiast orzeczenia, w których zakwestionowane przepisy zostały zastosowane w sposób odmienny niż w sprawie będącej przedmiotem niniejszej skargi.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Dlatego tylko na marginesie Trybunał wskazuje, że w postępowaniu zakończonym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]) wskazanym przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie naruszające jej prawa, orzekające organy i sądy administracyjne związane były decyzją o odmowie przyznania prawa do zasiłku z 25 kwietnia 2013 r. Decyzja ta stwierdzała spełnienie przesłanki rozwiązania stosunku pracy z winy skarżącej, miała ona charakter ostateczny a jej legalność nie podlegała badaniu w postępowaniu zakończonym wyrokiem NSA z 20 grudnia 2016 r. W związku z tym należy uznać, że podnoszona przez skarżącą kwestia potrzeby zawieszenia postępowania do momentu rozstrzygnięcia sprawy o przywrócenie do pracy (ustalenie spełnienia przesłanki „winy”) miałyby znaczenie, gdyby została podniesiona w postępowaniu zakończonym decyzją z 25 kwietnia 2013 r. lub w toku postępowań zainicjowanych przez zaskarżenie tej decyzji. Natomiast kwestia ta nie ma znaczenia z punktu widzenia przedmiotu niniejszego postępowania ze skargi konstytucyjnej.

5. Niezależnie od powyższej okoliczności, samoistnie przesądzającej niedopuszczalność nadania niniejszej skardze dalszego biegu, należy stwierdzić, że skarga nie spełnia także innych przesłanek warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

6. Odnosząc się do zarzutów skargi, Trybunał wskazuje, że zdaniem skarżącej naruszenie art. 67 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji przez zakwestionowane art. 75 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia nastąpiło w zakresie, w jakim przepisy te powodują „dyskryminację osób bezrobotnych tylko z uwagi na miejsce zarejestrowania”. Trybunał zwraca uwagę, że zakres, w jakim zostały zaskarżone powyższe przepisy, w ogóle nie odnosi się do ich treści, dlatego należało uznać skargę w tym zakresie za oczywiście bezzasadną.

7. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji ostatecznego orzeczenia na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw lub wolności. Formalną konsekwencją takiej przesłanki jest obowiązek wskazania w skardze konstytucyjnej, jakie konstytucyjne prawa bądź wolności i w jaki sposób zostały – zdaniem skarżącego – naruszone przez zakwestionowane przepisy (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK).

Skarga konstytucyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tego warunku, ponieważ powołane przez skarżącą art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

7.1. Trybunał zwraca uwagę, że skarżąca w piśmie z 27 czerwca 2017 r. uzupełniającym braki skargi jako prawa wyrażone w art. 2 Konstytucji wskazała zasadę

demokratycznego państwa prawnego i wywiedzione z niej zasady: ochrony zaufania do państwa, poprawnej legislacji, pewności prawa oraz prawa do sprawiedliwego traktowania w sferze stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi. Trybunał przypomina, że zasada demokratycznego państwa prawnego (i wskazane przez skarżącą wynikające z niej bardziej szczegółowe zasady ustrojowe) nie ma charakteru konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, których naruszenie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej (por. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasady wynikające z art. 2 Konstytucji w postępowaniu skargowym mogą być jedynie pomocniczym wzorcem kontroli, pod warunkiem, że skarżąca jednocześnie wskaże inną naruszoną normę konstytucyjną statuującą wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40).

7.2. W odniesieniu do art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdził, po pierwsze, że wynikające z niego prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi, lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 225). Art. 32 Konstytucji można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy odniesie się go do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone regulacją kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138).

Po drugie, ewentualne ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym wypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna oraz wskazania elementów określających ich sytuację prawną, które są prawnie istotne (np. postanowienie TK z 14 lipca 2010 r., sygn. Ts 81/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 435). Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK to skarżąca jest zobowiązana do wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skoro zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji musi łączyć się ze wskazaniem grupy podmiotów wyposażonych w cechę relewantną, a następnie wykazaniem nierównego ich potraktowania, obowiązkiem skarżącej było prawidłowe wskazanie tej cechy, czego skarżąca nie uczyniła.

7.3. Wprawdzie skarżąca wskazuje jako wzorzec kontroli art. 67 Konstytucji, ale w żaden sposób nie łączy wynikających z niego praw podmiotowych ze wskazanymi zasadami z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

8. Skarżąca wskazała także jako wzorzec kontroli art. 42 ust. 3 Konstytucji „statuujący zasadę prawa do obrony a także zasadę domniemania niewinności dopóki wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem [s]ądu wszędzie tam gdzie mogą nastąpić sankcje”. Skarżąca stwierdziła, że naruszenie jej praw określonych w tym przepisie nastąpiło przez „dyskryminację i odebranie środków do życia bez jakiegokolwiek orzeczenia sądowego” oraz „prowadzi do zlikwidowania uprawnień osobom bezrobotnym w takiej samej sytuacji faktycznej jak skarżąca”.

W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę, że skarżąca jako wzorzec kontroli wskazała jedynie art. 42 ust. 3, a przywołane przez nią prawo do obrony jest wyrażone w ust. 2 tego przepisu, który nie został przez skarżącą zakwestionowany.

Natomiast sam art. 42 ust. 3 (ustanawiający zasadę domniemania niewinności) określa jedną z podstawowych gwarancji o charakterze procesowym, odnoszącą się do sposobu prowadzenia postępowania przed organami procesowymi w toku procesu karnego. Może on więc stanowić wzorzec kontroli w zakresie zarzutów związanych z pozbawieniem jednostki możliwości realizacji uprawnień procesowych. Pozostaje on jednak bez adekwatnego związku z przepisami o charakterze materialnym, do których należy zaliczyć art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, określający przesłanki wyłączenia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Powyższe okoliczności uzasadniają odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.