



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 stycznia 2022 r.

Pozycja 4

POSTANOWIENIE z dnia 14 grudnia 2021 r. Sygn. akt SK 63/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Jakub Stelina – sprawozdawca
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2021 r., skargi konstytucyjnej B.A. o zbadanie zgodności:

art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50) z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 października 2020 r. B.A. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżąca była zatrudniona w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w W. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Z dniem 11 stycznia 2016 r. stosunek pracy skarżącej, na mocy art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej, uległ przekształceniu z umowy o pracę w stosunek pracy na podstawie powołania. 26 września 2016 r. została ona odwołana z zajmowanego stanowiska pracy ze skutkiem od 28 września 2016 r.

W związku z przysługującą skarżącej ochroną przedemerytalną pracodawca w dniu 11 października 2016 r. zaproponował jej inne stanowisko. Na skutek odmowy przyjęcia no-

wych warunków pracy i płacy, wiążący ją stosunek pracy uległ rozwiązaniu 1 października 2017 r.

Skarżąca złożyła do sądu rejonowego pozew o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach pracy i płacy oraz o odszkodowanie za bezprawne zwolnienie z zajmowanego stanowiska. Pozew ten został oddalony wyrokiem z 21 czerwca 2017 r. Sąd rejonowy oddalił również wniosek skarżącej o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Od niniejszego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła apelację, która została uwzględniona wyrokiem sądu okręgowego z 29 listopada 2017 r. m.in. w ten sposób, że zmieniony został zaskarżony wyrok w kwestii przyznania skarżącej odszkodowania tytułem nieuzasadnionego wypowiedzenia warunków pracy i płacy.

Na skutek wniesienia przez pełnomocnika KRUS skargi kasacyjnej, wyrok sądu okręgowego został uchylony przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 4 grudnia 2019 r. i sprawa została przekazana sądowi okręgowemu do ponownego rozpoznania. Sąd Okręgowy wyrokiem z 2 lipca 2020 r., po ponownym rozpatrzeniu sprawy, oddalił apelację skarżącej oraz jej wniosek o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie to – wskazane jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – doręczono skarżącej 15 lipca 2020 r.

1.2. Uzasadniając swoje zastrzeżenia konstytucyjne, skarżąca stwierdziła, że kwestionowany art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej pozbawił ją praw słuszenie nabytych (w wyniku przekształcenia umowy o pracę na czas nieokreślony w powołanie nastąpiło osłabienie szczególnej ochrony prawnej przysługującej osobie w wieku przedemerytalnym), przez co doszło do naruszenia zaufania do państwa i prawa, a przez to zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), a także wywodzonej z tego samego przepisu zasady proporcjonalności. Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika z niespełnienia zasady konieczności ograniczeń wprowadzonych przez kwestionowany przepis, co nie miało oparcia w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pismem z 3 grudnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Do czasu rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej nie wpłynęły stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, co jednak nie tamuje rozpoznania sprawy przez Trybunał.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotPTK).

Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma

obowiązek ustalania na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna.

Trybunał, rozpoznając sprawę, nie jest więc związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu rozstrzygającym sprawę w ramach wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał postanowił zweryfikować, czy w niniejszej skardze dopuszczalne jest wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Prowadzona w niniejszej sprawie kontrola konstytucyjności została zainicjowana skargą konstytucyjną. Ten tryb postępowania przed Trybunałem charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami wynikającymi z faktu, że skarga jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Jej wniesienie wymaga uprzedniego spełnienia szeregu przesłanek stanowiących *conditio sine qua non* jej merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest wskazanie naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, które w konkretnym wypadku stanowiąc mają punkt odniesienia ewentualnej oceny treści normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącej.

W skardze konstytucyjnej należy wskazać, które z określonych i gwarantowanych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określić sposób ich naruszenia. Naruszenie musi przy tym nastąpić na skutek tego, że przepis, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie dotyczące skarżącej, jest niezgodny z normą konstytucyjną gwarantującą określoną wolność bądź prawo.

W świetle powyższych uwag należało zbadać, czy skarga, odwołując się do wskazanych w niej przepisów Konstytucji, wydożyła z nich treści pozwalające zidentyfikować przysługującą skarżącej konkretną wolność lub konkretne prawo o randze konstytucyjnej, których naruszenie skarżąca zarzuca.

Trybunał wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach, że katalog „konstytucyjnych wolności i praw” wymienionych w rozdziale II Konstytucji jest szeroki i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak automatycznego zakazu oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia innych przepisów Konstytucji. Możliwość taka zależy przede wszystkim od tego, czy na podstawie tych przepisów da się zrekonstruować konstytucyjnie chronione wolności bądź prawa podmiotowe. Każdorazowo konieczna jest analiza, pozwalająca na ustalenie, czy skarżąca wskazała treść konstytucyjnego prawa podmiotowego, powołując odpowiedni przepis Konstytucji. W szczególności w wypadku odwołania się do zasad generalnych, ujętych w przepisach rozdziału I Konstytucji, Trybunał jest zobowiązany do zbadania, czy skarżąca w sposób precyzyjny określiła prawa bądź wolności wywodzone z treści tego przepisu, których naruszenie podnoszone jest w skardze.

Odnosząc powyższe ogólne ustalenia do rozpatrywanej sprawy, Trybunał stwierdził, że skarżąca wskazała – jako jej prawo podlegające ochronie konstytucyjnej – zapewnienie trwałości jej stosunku pracy. Niespełnienie tego postulatu przez kwestionowany przepis miało prowadzić, w jej przekonaniu, do naruszenia art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie skarżąca przyjęła założenie, że zatrudnienie na podstawie umowy o pracę wiąże się z gwarancją trwałości stosunku pracy. Skarga opiera się więc na tezie o dyskryminującym i niesprawiedliwym charakterze powołania, jako podstawy stosunku pracy, w porównaniu z umową o pracę. W istocie skarżąca założyła, że z Konstytucji wynika prawo do zatrudnienia na określonym stanowisku na podstawie umowy o pracę, zaś nawiązanie stosunku pracy w inny spo-

sób, w szczególności na podstawie powołania, oznacza nieproporcjonalne ograniczenie tego prawa podmiotowego.

Odnosząc się do argumentów skarżącej, Trybunał zwraca uwagę, że Konstytucja nie reguluje sposobów nawiązywania stosunku pracy, pozostawiając te kwestie do unormowania na poziomie ustaw (zwykłych). Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.) w dziale drugim, dotyczącym stosunku pracy, przewiduje różne jego podstawy. Poza umową o pracę są to powołanie, mianowanie, wybór i spółdzielcza umowa o pracę. Każda z tych podstaw wiąże się z pewnymi odmiennościami w statusie pracowniczym, które – zarówno z punktu widzenia pracownika, jak i pracodawcy – mogą być różnie oceniane. Konstytucja nie zawiera jednak przepisów, które pozwoliłyby: z jednej strony ustalić hierarchię podstaw zatrudnienia, z drugiej zaś ocenić prawidłowość powiązania przez ustawodawcę określonego reżimu zatrudnienia (wynikającego z danej podstawy stosunku pracy) z konkretnym stanowiskiem pracy. Tym samym przepisy Konstytucji na pewno nie pozwalają na skonstruowanie prawa podmiotowego do bycia zatrudnionym na danym stanowisku, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Konstytucja nie zawiera również kryteriów, według których należałoby określać, na jakich stanowiskach stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę, a na jakich na podstawie powołania, wyboru lub mianowania. W tym zakresie ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda. Co istotne, zmiany na rynku pracy oraz zmiany otoczenia prawnego mogą uzasadniać modyfikacje przepisów w tym zakresie (zob. wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173). Należy też zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym Konstytucja nie gwarantuje pracownikom ochrony trwałości stosunku pracy, a więc nie chroni przed utratą zatrudnienia u konkretnego pracodawcy (por. też wyrok z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że skarżąca – przytaczając okoliczności faktyczne stanowiące tło badanej sprawy – próbowała wyznaczyć określony kontekst ewentualnej kontroli konstytucyjności. Nie zdołała natomiast wykazać, że na podstawie postawionych przez nią zarzutów i przywołanych wzorców kontroli można sformułować konstytucyjną wolność lub prawo podmiotowe. W konsekwencji nie mogła również wykazać ich naruszenia, a zwłaszcza naruszenia wynikającego z kwestionowanego w skardze przepisu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 50). W tej sytuacji, zdaniem Trybunału, nie jest spełniona podstawowa, wynikająca z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowana w art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK, przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a mianowicie „wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo (...), i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”.

Nieistnienie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub wolności, których naruszenie zarzuca skarżąca, jest równoznaczne z brakiem przedmiotu ochrony w postępowaniu skargowym, a to pociąga za sobą stwierdzenie niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne i postanowił, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, umorzyć postępowanie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.