



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 lutego 2022 r.

Pozycja 8

POSTANOWIENIE

z dnia 27 października 2021 r.

Sygn. akt SK 40/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Justyn Piskorski
Jakub Stelina – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 października 2021 r., skargi konstytucyjnej Akademii Polonijnej z siedzibą w Częstochowie o zbadanie zgodności:

art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), interpretowanych w ten sposób, że nauczycielowi akademickiemu za czas niezdolności do pracy z powodu choroby, w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, przysługuje prawo jedynie do wypłacanego przez uczelnię wyższą (pracodawcę) wynagrodzenia, a nie do zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego, wymienionych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372, ze zm.), z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 1 lutego 2019 r. Akademia Polonijna z siedzibą w Częstochowie (dalej: Akademia Polonijna lub skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164,

poz. 1365, ze zm.; dalej: p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.), interpretowanych w ten sposób, że nauczycielowi akademickiemu za czas niezdolności do pracy z powodu choroby, w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, przysługuje prawo jedynie do wypłacanego przez uczelnię wyższą (pracodawcę) wynagrodzenia, a nie do zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego, wymienionych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372, ze zm.), z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle niżej opisanego stanu faktycznego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) decyzjami z 13 lipca 2016 r. ustalił dla nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie umów o pracę w Akademii Polonijnej podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz ubezpieczenie zdrowotne za okres otrzymywania przez te osoby wynagrodzenia za nieobecność w pracy z powodu choroby, macierzyństwa i opieki. ZUS, uzasadniając te decyzje, stwierdził, że wskazane osoby w okresach swej nieobecności w pracy zachowały prawo do wynagrodzenia, które podlegało pełnemu „oskładkowaniu”. Według ZUS, świadczenie to było zatem wynagrodzeniem, a nie zasiłkiem chorobowym, macierzyńskim, opiekuńczym.

Od wyżej wymienionych decyzji skarżąca złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który w wyroku z 28 lutego 2017 r. zmienił te decyzje w niewielkim zakresie, a mianowicie ustalił, że od kwot wskazanych jako podstawa wymiaru składek nie ma obowiązku opłacania składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W pozostałym zakresie odwołanie zostało oddalone. Uzasadniając wyrok, sąd podkreślił, że podstawę określającą sytuację prawną nauczycieli akademickich w czasie ich usprawiedliwionej nieobecności w pracy stanowił w spornym okresie (do 30 września 2011 r.) art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. Wskazując na art. 154 p.s.w. oraz na zgromadzony materiał dowodowy, sąd uznał, że w spornych okresach, w których nauczyciele akademicy byli nieobecni w pracy z powodu choroby, w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, faktycznie otrzymywali oni wynagrodzenie za pracę, a nie zasiłki chorobowe, macierzyńskie i opiekuńcze. Wynagrodzenie to winno być zatem uwzględnione przez płatnika składek przy obliczaniu wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe oraz ubezpieczenie zdrowotne, a także Fundusz Pracy. Sąd podzielił przy tym pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 295/09, że za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy, nauczyciel akademicki zachowuje prawo do wynagrodzenia, nie ma natomiast prawa do zasiłków z ubezpieczenia społecznego (art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w.).

Od powyższego wyroku sądu okręgowego skarżąca złożyła apelację do Sądu Apelacyjnego, który w wyroku z 12 lipca 2018 r. ją oddalił. W ocenie sądu, „zarzuty apelacji co do pobierania przez nauczycieli akademickich zasiłku macierzyńskiego i zasiłku opiekuńczego za czas pozostawania na urloпах związanych z tymi świadczeniami nie [były] trafne, bowiem art. 154 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wyczerpująco regulował kwestie wynagrodzenia za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy, zaś ust. 2 w istocie regulował jedynie sposób obliczania wynagrodzenia i zasiłku chorobowego za wymienione w tym przepisie okresy” (s. 15 wyroku).

1 lutego 2019 r. skarżąca złożyła skargę konstytucyjną w związku z wydaniem powyższego wyroku sądu apelacyjnego, „w którym sąd na podstawie art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (...) w stanie prawnym obowiązują-

cym w spornym okresie, tj. od 01.09.2006 r. do 30.09.2011 r. w zw. z art. (...) 92 kp, orzekł, że nauczycielowi akademickiemu za czas niezdolności do pracy z powodu choroby w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, przysługuje prawo, jedynie do wypłacanego przez uczelnię wyższą (pracodawcę) wynagrodzenia, a nie do zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego” (s. 2 skargi).

1.2. W ocenie skarżącej, będący podstawą powyższego rozstrzygnięcia art. 154 ust. 2 p.s.w. pozostaje w sprzeczności z:

1) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazującym na zasadę równości i zasadę zakazu dyskryminacji,

2) art. 67 ust. 1 Konstytucji wskazującym na zasadę równego dostępu do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę,

3) art. 84 Konstytucji wskazującym na zasadę równego obciążenia ciężarami i świadczeniami publicznymi,

4) art. 2 Konstytucji wskazującym na zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżąca wskazała, że zgodnie z tymi przepisami Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Skarżąca przytoczyła również orzecznictwo Trybunału dotyczące zasady równości i zakazu dyskryminacji. Zdaniem skarżącej, w art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. zostały przyznane nauczycielom akademickim uprawnienia do wypłaty im zasiłku chorobowego, opiekuńczego i macierzyńskiego, a inna wykładnia tego przepisu dokonana przez orzekające w jego sprawie sądy oraz stanowiska Sądu Najwyższego, na które sądy te się powoływały, nie znajduje uzasadnienia. „Dodatkowo jest ona właśnie dyskryminująca, zarówno dla podmiotu zatrudniającego nauczyciela akademickiego, jak i dla samych nauczycieli (...). W przypadku takiej wykładni (...) uczelnia wyższa zatrudniająca nauczycieli akademickich byłaby zobowiązana do wypłacania nauczycielowi akademickiemu wynagrodzenia za cały czas jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, bez względu na to czym ta nieobecność jest spowodowana (...). [N]iepubliczna uczelnia wyższa (...) wynagrodzenie za czas choroby wypłacałaby ze środków własnych (...), gdy tymczasem w przypadku wynagrodzeń wypłacanych przez uczelnie publiczne, jak również w przypadku świadczeń wypłacanych przez ZUS, środki (...) pochodzą ze skarbu państwa, (...), [a] nauczyciele akademicy pomimo, że uzyskiwane przez nich wynagrodzenie jest w pełni oskładkowane, tj. są od niego odprowadzane składki na świadczenia chorobowe i macierzyńskie (...), to nie mogą z tych świadczeń skorzystać” (s. 9-10 skargi). Nierówne traktowanie i dyskryminacyjny charakter art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. wyrażają się zatem między innymi w tym, że uczelnia niepubliczna, jako podmiot finansowany ze środków własnych, ponosi koszty zatrudnienia pracownika, także w okresie nieświadczenia przez niego pracy.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. z art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżąca wskazała, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Skarżąca zauważyła jednocześnie, że „art. 67 ust. 1 Konstytucji wprowadza równy i powszechny dostęp do uzyskania świadczenia chorobowego, inwalidzkiego lub po osiągnięciu wieku emerytalnego. Skoro w przepisie tym nie ma ograniczenia podmiotowego, to każdy obywatel powinien mieć możliwość skorzystania z pomocy społecznej” (s. 11 skargi). W jej ocenie, zaskarżony art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w., zgodnie z interpretacją dokonaną przez sądy, pozbawia nauczycieli akademickich prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w przypadku choroby, macierzyństwa lub opieki, przy jednocze-

snym braku zwolnienia z obowiązku opłacania składek. Skarżąca stwierdziła, że przyjmując interpretację dokonaną przez sądy w jej sprawie, w przypadku nauczycieli akademickich zatrudnionych w niepublicznych uczelniach wyższych obowiązek ich zabezpieczenia społecznego został przeniesiony na podmioty prywatne (niepubliczną uczelnię wyższą).

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. z art. 84 Konstytucji, skarżąca podniosła, że zgodnie z tym przepisem Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Jej zdaniem zasada powszechności opodatkowania łączy się z zasadą równości i sprawiedliwości, co należy rozumieć jako jednakową powinność ponoszenia takich samych podatków przez wszystkie podmioty. Skarżąca stwierdziła, że nauczyciele akademicy, w świetle zaskarżonego art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w., są jedyną grupą zawodową, której nie przysługuje prawo do odpowiedniego zasiłku z tytułu usprawiedliwionej nieobecności w pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem lub opieką, pomimo obciążenia jej obowiązkiem uiszczania na ten cel składek. „W tej sytuacji nałożenie na nauczycieli akademickich obowiązku odprowadzania od ich wynagrodzeń składek na ubezpieczenie zdrowotne, w sytuacji braku uprawnień do świadczeń z tego ubezpieczenia, uznać należy za nadmierne, nieproporcjonalne i dyskryminujące”.

W kontekście naruszenia przez zaskarżony art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. art. 2 Konstytucji, skarżąca podniosła, że ustawodawca wprowadził w tym artykule ustawy zasadniczej trzy naczelną zasady: państwa prawnego, państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej. W jej ocenie, „[w] przedmiotowej sprawie, również te zasady nie zostały zrealizowane. (...) [Z] nieuzasadnionych przyczyn niepubliczne uczelnie wyższe obciążone zostały obowiązkami zabezpieczenia społecznego zatrudnianych przez nie nauczycieli i to pomimo, że obowiązki takie nie zostały nałożone na żaden inny podmiot prywatny. Co istotne, obowiązek taki nie został w istocie również nałożony na uczelnie publiczne. O ile bowiem do nich, również stosuje się art. 154 ust. 1 i 2 posw, to środki na wypłaty wynagrodzeń dla zatrudnianych przez nie nauczycieli akademickich pochodzą z przeznaczonych na ten cel dotacji od Skarbu Państwa, a nie (...) ze środków własnych”.

W piśmie z 13 grudnia 2019 r. skarżąca uzupełniła, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy naruszają jej prawo do równego traktowania przez ustawodawcę przy tworzeniu systemu zabezpieczenia społecznego obywateli (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz porównywalnego z innymi podmiotami działającymi na rynku, obciążenia skarżącej ciężarami publicznymi związanymi z kosztami funkcjonowania tego systemu (art. 84 Konstytucji).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 7 maja 2020 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 listopada 2020 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. „[N]iedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie wynika ze wskazania przez skarżącą takich wzorców kontroli konstytucyjności ustaw, które nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Są to bowiem albo postanowienia, z których nie wynikają prawa i wolności rangi konstytucyjnej, albo sposób powołania określonych wzorców powoduje, że z zarzutów skargi nie wynika naruszenie tychże praw, które przysługują skarżącej jako osobie prawnej i pracodawcy” (s. 16 pisma).

W świetle zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że dopuszczalność powołania się na ten przepis zależy od tego, czy skarżąca odpowiednio powiązała go ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonego prawa lub wolności. Dlatego też, w jego ocenie, kluczowe znaczenie miała ocena dwóch „związkowych” wzorców kontroli, to jest art. 67 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji.

W kontekście naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że uczelnia wyższa jako osoba prawna i pracodawca nie może „wyprowadzać” z tego przepisu żadnych własnych praw lub wolności o randze konstytucyjnej, co oznacza, że nie może się na niego powoływać jako na wzorzec kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej. Podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel, a „[s]posób sformułowania tego przepisu jednoznacznie przesądza, że w ogóle nie można mówić o możliwości naruszenia tego prawa konstytucyjnego w stosunku do osoby prawnej” (s. 11-12 pisma).

W ocenie Sejmu, również art. 84 Konstytucji nie mógł zostać potraktowany zarówno jako samodzielny wzorzec kontroli, jak i jako uzupełnienie zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, ponieważ nie można tylko na jego podstawie formułować praw czy wolności konstytucyjnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że skarżąca potraktowała ów zarzut jako samodzielny i odrębny. Nie wskazała jednocześnie praw lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, ani nie powiązała przedmiotowego zarzutu z naruszeniem tych praw.

4. W piśmie z 18 stycznia 2021 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie podlegać powinno umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie odpowiada bowiem wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie skargi w odniesieniu do prawa podmiotowego określonego w art. 67 Konstytucji. Podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego może być wyłącznie osoba fizyczna, natomiast osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nie może być beneficjentem tego prawa. Skarżąca jest osobą prawną, a tym samym nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

Pozostałe przepisy Konstytucji wskazane jako wzorce kontroli, to jest art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 84, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

W kontekście zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca nie wyprowadziła z tego przepisu odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej, a powołane w skardze zasady sprawiedliwości społecznej oraz państwa prawnego i wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa i poprawnej legislacji nie są samodzielnym źródłem praw podmiotowych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że przepis ten w wypadku skargi konstytucyjnej może być powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne prawa lub wolności. Podniósł również, że skarżąca wprawdzie powołała jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, jednakże nie jest ona adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego, a zatem nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

W świetle zarzutu naruszenia art. 84 Konstytucji, Prokurator stwierdził, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że przepis ten, podobnie jak art. 217 Konstytucji formułuje zasady nakładania danin publicznych i nie wyraża publicznego prawa podmiotowego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1320; dalej: k.p.), interpretowanych w ten sposób, że nauczycielowi akademickiemu za czas niezdolności do pracy z powodu choroby, w związku z macierzyństwem oraz w związku ze sprawowaniem opieki nad członkiem rodziny, przysługuje prawo jedynie do wypłacanego przez uczelnię wyższą (pracodawcę) wynagrodzenia, a nie do zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego i opiekuńczego, wymienionych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1133, ze zm.), z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Dopuszczalność rozpoznania skargi.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania kontroluje, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna (zob. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99).

Trybunał przypomniał również, że pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do meritum. Trybunał, rozpoznając sprawę, „nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne” (postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może dojść do wniosków odmiennych od tych uprzednio wyrażonych w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej. Natomiast w wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2.1. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, którego ramy zostały wyznaczone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowione w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: o.t.p.TK).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest zatem od spełnienia kilku przesłanek. Po pierwsze, zaskarżony przepis winien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to winno pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw będących źródłem praw podmiotowych przysługujących skarżącemu. Po trzecie natomiast, skarżący winien wykazać, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w jego

sprawie, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. postanowienie TK z 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10).

2.2. Z analizy skargi wynikało, że podstawowym jej zarzutem było naruszenie zasady równości wobec prawa i zasady zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skarżąca podniosła między innymi, że zaskarżone przepisy, to jest art. 154 ust. 1 i 2 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. w związku z art. 92 k.p., naruszają jej prawo do równego traktowania przez ustawodawcę przy tworzeniu systemu zabezpieczenia społecznego obywateli (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz porównywalnego z innymi podmiotami działającymi na rynku, obciążenia skarżącej ciężarami publicznymi związanymi z kosztami funkcjonowania tego systemu (art. 84 Konstytucji). Skarżąca zarzuciła ponadto naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 2 Konstytucji i wynikających zeń zasad państwa prawnego, państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej.

Trybunał przyjął, że wzorcami kontroli w niniejszej sprawie były art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji ujęty samodzielnie.

Art. 32 Konstytucji nie wyraża żadnej konkretnej wolności czy prawa, a wynikające z przepisu zasada równości oraz zakaz dyskryminacji są to zasady ogólne, które znajdują zastosowanie jedynie w związku z konkretnymi prawami (wolnościami) wyrażonymi w Konstytucji. Zasady te nie tworzą zatem praw ani wolności „samoistnie”, to jest w oderwaniu od tych konstytucyjnie uregulowanych. Oznacza to między innymi, że „wszyscy są równi w «godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Równość i zakaz dyskryminacji funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, nie mają bowiem charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Art. 32 Konstytucji może zatem stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną wyłącznie w wypadku wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad. Mając powyższe na względzie, art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym wyłącznie wtedy, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, wyrażającym prawo lub wolność konstytucyjną (zob. postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

W niniejszej sprawie skarżąca powołała art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który wyraża konstytucyjne prawo podmiotowe – prawo do zabezpieczenia społecznego. Trybunał zauważył przy tym, że art. 67 ust. 1 Konstytucji był jedynym wzorcem kontroli wskazanym w skardze statuującym konstytucyjne prawo podmiotowe.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego zostały natomiast określone w ustawie. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie wyroku – „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania” (wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). „Beneficjentem prawa do zabezpieczenia społecznego jest osoba niezdolna do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz osoba, która osiągnęła wiek emerytalny (...). Przy tak rozumianym prawie do zabezpieczenia społecznego (...) nie budzi najmniejszej wątpliwości, że prawa te mogą przysługiwać tylko i wyłącznie osobom fizycznym; ich beneficjentem nie może być zatem osoba prawna, a tym bardziej jednostka budżetowa” (postanowienie TK z 11 września 2014 r., sygn. Ts 232/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 440). „Z natury rzeczy art. 67 nie może

tworzyć uprawnień po stronie osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej” (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 67).

Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, niezależnie od wymogów formalnych, zasadnicze znaczenie ma ustalenie legitymacji podmiotu ją wnoszącego – jego zdolność skargowa. Konstytucja, co wprost wynika z brzmienia art. 79 ust. 1, dopuszcza możliwość wniesienia skargi przez każdy podmiot, a zatem nie tylko osobę fizyczną, pod warunkiem jednak, że skarżący jest podmiotem tego prawa lub wolności. Ograniczenie to jest skierowane w sposób szczególny do osób prawnych, ponieważ legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje im wyłącznie wtedy, gdy mają zdolność do występowania w roli beneficjentów praw podmiotowych. Warunkiem stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że kwestionowane w skardze naruszenie praw dotyczy jej bezpośrednio. Skarga konstytucyjna nie stanowi środka prawnego, który ma charakter tzw. *actio popularis*. Nie jest zatem dostępna dla każdego podmiotu (w tym każdej osoby prawnej), który uważa, że kwestionowany przepis narusza czyjeś prawa lub wolności konstytucyjne (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 189).

Skarżąca (uczelnia wyższa) jest osobą prawną. Nie mogła być zatem podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym nie miała legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

Uzasadniając skargę konstytucyjną skarżąca wskazała na naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), odnosząc się między innymi do zatrudnionych nauczycieli akademickich. Trybunał przypominał jednak, że legitymację do wystąpienia ze skargą konstytucyjną ma tylko ten, czyje prawa i wolności określone w Konstytucji zostały rzeczywiście i bezpośrednio naruszone (zob. postanowienie o sygn. SK 36/14). Oznacza to, że naruszenie praw określonej grupy pracowników nie mogło stanowić podstawy zarzutu niekonstytucyjności w procedurze skargowej złożonej przez ich pracodawcę. Uznanie bowiem, co trafnie zauważył Marszałek Sejmu, że pracodawca ma legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej w wypadku naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych jego pracowników, doprowadziłoby do przekształcenia skargi konstytucyjnej w skargę powszechną, co jest niedopuszczalne.

Mając powyższe na względzie, Trybunał uznał za niedopuszczalne merytoryczne rozpoznanie skargi w odniesieniu do prawa podmiotowego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 84 Konstytucji powołanego w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, Trybunał zauważył, że „art. 84 Konstytucji (...) nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest wywiedzenie takiego prawa podmiotowego” (postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166). Trybunał przypominał również, że „[a]rt. 84 Konstytucji ustanawia obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Można więc z niego wyprowadzać zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków określonych jedynie w ustawie, a więc poszukiwać ochrony w tym zakresie, w jakim wprowadzone przepisy niezgodne są z podstawowymi założeniami wynikającymi z tej zasady. Jednakże zarzut taki może stać się podstawą skargi konstytucyjnej tylko wówczas, gdy skarżący jest w stanie wykazać, że przez naruszenie tej zasady doszło do naruszenia przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych” (postanowienie z 28 lutego 2007 r., sygn. SK 78/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 21). Publiczne prawo podmiotowe w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wynika zaś z powiązania zasady równości z zasadą powszechności opodatkowania wyrażoną w art. 84 Konstytucji, na co zwracał już uwagę Trybunał Kon-

stytucyjny. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu stwierdził bowiem, że „[t]a zasada stanowi podstawę nakładania obowiązków na obywateli, a nie do wywodzenia z konstytucji wolności lub praw. Za nietrafny należy w związku z tym uznać pogląd (...), w myśl którego związek zasady równości (...) i powszechności opodatkowania daje podstawę do wyinterpretowania z Konstytucji publicznego prawa podmiotowego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Uznanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej wyłącznie w oparciu o związek występujący między art. 32 ust. 1, art. 84 (...) prowadziłoby do obejścia wymogu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Biorąc pod uwagę, że jedynym wzorcem kontroli wyrażającym konstytucyjne prawo podmiotowe – prawo do zabezpieczenia społecznego – był art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także mając na względzie, że Akademia Polonijna, jako osoba prawna, nie mogła być podmiotem tego prawa, Trybunał stwierdził, że skarżąca nie wykazała naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności. W konsekwencji oznaczało to, że zarówno art. 67 ust. 1, jak i art. 84 Konstytucji nie mogły stanowić samodzielnych wzorców kontroli, jak i uzupełnienia zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, należało wskazać, że według utrwalonego orzecznictwa Trybunału, również „art. 2 Konstytucji i zawarta w nim zasada demokratycznego państwa prawa (oraz wynikające z niej zasady poprawnej legislacji i określoności prawa) nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (zob. np. sygn. SK 79/06 i postanowienie TK z 16 lutego 2001 r., sygn. Ts 180/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 141). Nie jest bowiem samodzielnym źródłem praw podmiotowych; jest jedynie zasadą przedmiotową, wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (zob. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, s. 28). W wyroku z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny przypominał, że art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa. W konsekwencji może stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub jakie prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)” – (postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie wykluczał jednak, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako subsydiarną i wyjątkową. „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001, sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, 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. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2)” – (wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). W skardze konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie skarżąca ustanowiła art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli. Przy formułowaniu zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji

tucji skarżąca nie wskazała jednak praw lub wolności, których istnienie wywodziłaby z art. 2 Konstytucji, a które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów Konstytucji. Nie skonkretyzowała także innego prawa konstytucyjnego (wolności), którego łączne naruszenie mogłoby uzasadnić dopuszczenie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jedynym wzorcem kontroli wyrażającym konstytucyjne prawo podmiotowe, powołanym w skardze konstytucyjnej, był art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca jednak, jako osoba prawna (uczelnia wyższa), nie była adresatem wynikającego z tego przepisu prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie posiadała tym samym legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej tego prawa. Skarżąca nie wywiodła ponadto normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności z pozostałych przepisów wskazanych jako wzorce kontroli, to jest art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 84 Konstytucji, które, co do zasady, nie statuują samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. W uzasadnieniu skarżąca skoncentrowała się na uwagach dotyczących niezgodności zaskarżonych regulacji z zasadami demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, równości, zakazu dyskryminacji oraz powszechności opodatkowania, bez umotywowanego odwołania się do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca w żadnym stopniu nie uprawdopodobniła zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami, z których wynikałyby konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej należało zatem uznać za niedopuszczalne, a wobec tego postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o.t.p.TK.

Ze względu na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 27 października 2021 r., sygn. akt SK 40/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2021 r. (sygn. SK 40/20) oraz do jego uzasadnienia.

I

Nie zgadzam się z większością składu orzekającego, że w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do umorzenia postępowania. W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r., w związku z art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie będę się nato-

miast wypowiadać na temat tego, czy powinna zostać w nim stwierdzona zgodność albo niezgodność z Konstytucją zakwestionowanej regulacji, albowiem wykraczałoby to poza zakres postanowienia Trybunału.

II

Moim zdaniem większość składu orzekającego nieprawidłowo odczytała wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Jak wynika bowiem z *petitum* skargi konstytucyjnej, skarżąca wywiodła normę konstytucyjną z – ujmowanych łącznie – art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1, art. 84 i art. 2 ustawy zasadniczej. Co prawda, na kolejnej, drugiej stronie tejże skargi wymieniła punktowo prawa i wolności wywodzone z odnośnych przepisów Konstytucji, a na s. 7-14 przedstawiała argumentację do poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej (wyodrębniając typograficznie stosowne fragmenty uzasadnienia), to jednak zabieg ten miał – w mojej ocenie – charakter czysto „porządkowy”, wyjaśniający na podstawie czego skonstruowany został konstytucyjny punkt odniesienia, wskazany w osnowie skargi.

Z uzasadnienia skargi oraz uzupełniającego ją pisma procesowego wynika, że skarżąca (będąca prywatną uczelnią wyższą) kwestionowała regulację systemu zabezpieczenia społecznego – ale w odniesieniu do obowiązków nałożonych tylko na część pracodawców – polegającą na przymusie państwowym wypłacania przez uczelnie wyższe pełnych uposażeń niezdolnym do pracy pracownikom będącym nauczycielami akademickimi, łącznie z należnymi składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, tak jakby pracownicy ci nigdy nie byli niezdolni do pracy mimo odpowiednio: zapadnięcia na chorobę zakaźną, doznania wypadku w drodze do lub z pracy lub zapadnięcia na chorobę w czasie ciąży (stąd powołanie art. 67 ust. 1 i art. 84 Konstytucji), w sytuacji gdy pozostali pracodawcy zatrudniający osoby należące do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego wypłacają ze swoich środków wynagrodzenie chorobowe (i to zwolnione ze składek) tylko przez pierwsze trzydzieści trzy (lub w niektórych przypadkach – czternaście) dni absencji chorobowej w danym roku, zaś po tym czasie to Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejmuje obowiązek utrzymania pracownika niezdolnego do pracy przez wypłatę mu zasiłku chorobowego (stąd powołanie art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji).

III

1. Niezależnie od powyższego – gdyby przyjąć argumenty o nieadekwatności art. 67 ust. 1 Konstytucji jako „głównego” wzorca kontroli w niniejszej sprawie oraz powołaniu przez skarżącą art. 84 i art. 2 ustawy zasadniczej jako wzorce „samodzielne” – nie podzielałam stanowiska o niedopuszczalności orzekania w oparciu o art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 czy art. 2 Konstytucji.

2. W odniesieniu do art. 32 ustawy zasadniczej należy zauważyć, że przepis ten – już po wydaniu postanowienia pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – został jednak dopuszczony przez Trybunał Konstytucyjny jako „samodzielny” wzorzec kontroli w sprawach skargowych, a mianowicie:

a) w **wyroku z 12 kwietnia 2011 r. o sygn. SK 62/08** (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22), w którym orzeczono, że „[a]rt. 6 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, Nr 57, poz. 352, Nr 75, poz. 473, Nr 105, poz. 655, Nr 149, poz. 996, Nr 182, poz. 1228, Nr 219, poz. 1442, Nr 226, poz. 1475 i 1478 i Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235), w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25) oraz ustawy z dnia

21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137, poz. 638), a także ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 1104), jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji, **a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji** [podkr. wł. – A.Z.] oraz nie jest niezgodny z art. 33 i art. 48 Konstytucji” – zob. także cz. III pkt 5 uzasadnienia tego orzeczenia,

b) w **wyroku z 29 stycznia 2013 r. o sygn. SK 28/11** (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5), w którym orzeczono m.in., że „[a]rt. 54 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 [ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.)] jest zgodny z **art. 32 ust. 1** [podkr. wł. – A.Z.], art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji” – zob. też cz. III pkt 2.5 uzasadnienia tego orzeczenia.

3. W przypadku art. 84 Konstytucji należy odnotować, że w późniejszym orzecznictwie – po postanowieniu pełnego składu z 16 lutego 2009 r. o sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23) – Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za źródło konstytucyjnych praw podmiotowych, a przez to dopuszczalny „związkowy” wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. I tak:

a) w **wyroku TK z 7 lipca 2009 r. o sygn. SK 49/06** (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106) orzeczono, że:

„1) § 18 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 157, poz. 1035 oraz z 1999 r. Nr 57, poz. 599 i Nr 70, poz. 789) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.),

2) § 18 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 105, poz. 1197 oraz z 2000 r. Nr 21, poz. 267, Nr 91, poz. 1012, Nr 101, poz. 1089 i Nr 113, poz. 1187) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz

3) § 19 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 119, poz. 1259 oraz z 2001 r. Nr 29, poz. 324, Nr 126, poz. 1388 i Nr 135, poz. 1520) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 – są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” – zob. też cz. III pkt 4.3 uzasadnienia tego orzeczenia,

b) w **wyroku TK z 18 października 2011 r. o sygn. SK 2/10** (OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83) orzeczono, że „[a]rt. 31 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 i Nr 53, poz. 273), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, poz. 1302), w zakresie, w jakim wyłącza odpowiednie stosowanie art. 54 § 1 pkt 1 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), jest niezgodny z **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

c) w **wyroku TK z 6 grudnia 2016 r. o sygn. SK 7/15** (OTK ZU A/2016, poz. 100) orzeczono:

„1. Art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 i Nr 68, poz. 623, z 2005 r. Nr 160, poz. 1341, z 2006 r. Nr 169, poz. 1199, z 2007 r. Nr 99, poz. 666 oraz z 2008 r. Nr 118, poz. 745 i Nr 145, poz. 915) w związku z art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 160, poz. 1341) w zakresie, w jakim odnosi się do obowiązków podatkowych po-

wstałych przed 15 września 2005 r., jest niezgodny z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym powołanej w punkcie 1, rozumiany w ten sposób, że pojęcie »użycia ich niezgodnie z przeznaczeniem« oznacza także sprzedaż olejów opałowych przeznaczonych na cele opałowe po uzyskaniu od nabywcy oświadczenia, o którym mowa w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825, Nr 113, poz. 1190, Nr 256, poz. 2570 i Nr 279, poz. 2763, z 2005 r. Nr 40, poz. 380, Nr 103, poz. 865, Nr 177, poz. 1473, Nr 180, poz. 1498, Nr 239, poz. 2013 i Nr 266, poz. 2237, z 2006 r. Nr 210, poz. 1551 i Nr 246, poz. 1805, z 2007 r. Nr 247, poz. 1826 oraz z 2008 r. Nr 223, poz. 1471), które nie umożliwia identyfikacji nabywcy, jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] Konstytucji.

3. § 4 ust. 1 i 2 w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.], art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

4. § 4 ust. 5 w związku z § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 2, w brzmieniu obowiązującym do 14 września 2005 r., rozumiany w ten sposób, że uzyskanie oświadczenia, które nie umożliwia identyfikacji nabywcy oleju opałowego, jest utożsamiane z brakiem takiego oświadczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, a **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] i art. 217 Konstytucji” – zob. też cz. III pkt 2.3 uzasadnienia tego orzeczenia,

d) w **wyroku TK z 24 lutego 2021 r. o sygn. SK 39/19** (OTK ZU A/2021, poz. 14) orzeczono, że „[a]rt. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” – zob. też cz. III pkt 2 i 4 uzasadnienia tego orzeczenia.

Co więcej, w **wyroku z 17 listopada 2010 r. o sygn. SK 23/07** (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103) Trybunał dopuścił powołanie art. 84 ustawy zasadniczej jako „głównego” wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej (zob. cz. III pkt 5.1 i 5.2 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzekł, że: „§ 11 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 148, poz. 1655 i Nr 156, poz. 1835 oraz z 2002 r. Nr 18, poz. 175) są zgodne z art. 22 oraz **art. 84** [podkr. wł. – A.Z.] w związku z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

4. Co do zaś art. 2 Konstytucji należy przypomnieć, że w **wyroku pełnego składu z 26 lipca 2006 r. o sygn. SK 21/04** (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88) Trybunał Konstytucyjny dopuścił wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej jako wzorzec „samodzielny” w sprawach skargowych (zob. cz. VI pkt 4 uzasadnienia tego orzeczenia) oraz orzekł, że „[a]rt. 632 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego zwrotu kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do »uzasadnionych wypadków«:

a) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest niezgodny z **art. 2** [podkr. wł. – A.Z.], art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji”.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 października 2021 r., sygn. akt SK 40/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2021 r., w sprawie o sygn. akt SK 40/20.

Uważam, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno być umorzone z powodu braku legitymacji skargowej podmiotu skarżącego. Przyznanie legitymacji skargowej podmiotom niemającym statusu „człowieka i obywatela” następowało i nadal następuje niemal automatycznie, prawem wcześniejszej praktyki orzeczniczej. Moim zdaniem, nie powinno się podtrzymywać błędnej praktyki Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zdolności skargowej podmiotów zbiorowych.

Swoje stanowisko w sprawie braku legitymacji skargowej podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, który nie jest osobą fizyczną wyraziłam i uzasadniłam w zdaniu odrębnym dotyczącym sprawy o sygn. SK 32/15. Zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć podmiotem wnoszącym skargę konstytucyjną nie jest osoba fizyczna. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.