



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 grudnia 2022 r.

Pozycja 75

## POSTANOWIENIE z dnia 22 listopada 2022 r. Sygn. akt P 6/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Wojciech Sych  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 listopada 2022 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu,

czy „art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1068) w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do dodatku solidarnościowego osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266 ze zmianami) przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz z którą po dniu 15 marca 2020 r. umowa o pracę uległa rozwiązaniu za porozumieniem stron, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W postanowieniu z 31 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068; dalej: ustawa o dodatku solidarnościowym) w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do dodatku solidarnościowego osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o syste-

mie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.) przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz z którą po dniu 15 marca 2020 r. umowa o pracę uległa rozwiązaniu za porozumieniem stron, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione na tle następującego stanu faktycznego:

Stosunki pracy trzech ubezpieczonych (skarżących przed sądem pytającym; dalej: ubezpieczone) zostały rozwiązane z pracodawcami za porozumieniem stron. Ubezpieczone nabyły prawo do zasiłku dla bezrobotnych, a decyzjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w E. (dalej: ZUS) nie uzyskały prawa do otrzymania dodatku solidarnościowego. Odwołały się od decyzji ZUS do Sądu Okręgowego w E. podnosząc, że ich umowy o pracę zostały wprawdzie rozwiązane za porozumieniem stron, jednakże z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, z powodu pandemii wywołanej wirusem COVID-19. ZUS, nie kwestionując twierdzeń faktycznych ubezpieczonych, wniósł o oddalenie odwołań wskazując, że art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym nie przewiduje uprawnienia do dodatku solidarnościowego dla osób, których umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający podniósł, że wynikająca z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym rozbieżność uprawnień przysługujących pracownikom, którzy utracili pracę z przyczyn ich niedotyczących, narusza zasadę równości wobec prawa zawartą w art. 32 Konstytucji, albowiem po pierwsze, ustawodawca różnicuje podmioty, które charakteryzują się wspólną cechą istotną. Jak wskazał sąd pytający „[u]stanie stosunku pracy czy to z uwagi na wypowiedzenie umowy przez pracodawcę, czy to wobec upływu czasu, na który została ona zawarta, czy też z uwagi na porozumienie stron z przyczyn niedotyczących pracownika (jak w sytuacji ubezpieczonych), wywołuje bowiem dla pracownika skutki w istocie tożsame w każdym z trzech wskazanych przypadków”. Po drugie, art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym, wbrew celowi ustawy, tj. przeciwdziałaniu negatywnym skutkom COVID-19 poprzez wsparcie osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym pandemią, wyklucza prawo do dodatku dla osób, których umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron. Po trzecie, ubezpieczone uzyskały prawo do zasiłku dla bezrobotnych jako wsparcie państwa z tytułu pozostawania bez pracy. Wsparcie to nie jest przez ustawodawcę zróżnicowane z uwagi na przyczynę rozwiązania stosunku pracy, tak jak ma to miejsce w przypadku możliwości uzyskania dodatku solidarnościowego. A zatem, jak konkluduje sąd pytający „wynikająca z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym rozbieżność uprawnień przysługujących pracownikom, którzy utracili pracę z przyczyn ich niedotyczących, w sposób oczywisty narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

1.3. W ocenie sądu pytającego „nieprzyznanie prawa do dodatku solidarnościowego osobom będącym w sytuacji tożsamej do sytuacji ubezpieczonych” narusza również zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie uprawnień „w ramach w istocie tej samej grupy pracowników” nie powinno mieć miejsca.

1.4. Według sądu pytającego nie ma możliwości usunięcia niezgodności z Konstytucją kwestionowanego art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym w drodze wykładni tego przepisu, albowiem nieprzyznanie prawa do tego dodatku osobom, których umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron, nie jest przypadkowe.

1.5. Dodatkowo sąd pytający zaznaczył, że ustawa o dodatku solidarnościowym nie tylko weszła w życie już po ustaniu stosunku pracy ubezpieczonych, ale również jej projekt

wpłynął do Sejmu później, a to oznacza, że ubezpieczone nie mogły przewidzieć treści zaskarżonego przepisu i przygotować się do jego skutków prawnych.

2. W piśmie z 14 października 2021 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W uzasadnieniu swojego stanowiska Sejm wskazał, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ od oceny przez Trybunał konstytucyjności kwestionowanych przepisów nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Podniesione przez sąd pytający wątpliwości konstytucyjne są rozstrzygane przez inne sądy powszechne w drodze prokonstytucyjnej wykładni. Sądy powszechne, uznając za niewystarczające literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, odwołują się do wykładni teleologicznej i uwzględniają w rozstrzygnięciach cel przepisu, przyznając prawo do dodatku solidarnościowego. Niektóre sądy odwołują się też do reguły wnioskowań prawniczych w postaci wnioskowania *a fortiori* umożliwiającego „zapełnienie” luki prawnej. Są i takie orzeczenia, w których sądy opierają się na literalnym brzmieniu przepisu.

2.2. I choć, jak wskazał Sejm, nie można jednoznacznie stwierdzić, że istnieje utrwalona praktyka orzecznicza w zakresie tego zagadnienia, to dominuje stanowisko o konieczności odstąpienia od wykładni językowej. Mając to na uwadze, Sejm wskazał, że interpretacja zaskarżonego przepisu leży w gestii sądów, które mają do dyspozycji takie instrumenty, jak wykładnia funkcjonalna, wnioskowania prawnicze czy wykładnia prokonstytucyjna. Stąd też, w ocenie Sejmu, trudno uznać, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego nie mogą być przez ten sąd usunięte samodzielnie, w drodze prokonstytucyjnej wykładni.

2.3. Ponadto, zdaniem Sejmu, uchylene przez Trybunał zaskarżonego przepisu jest niecelowe z uwagi na „skonsumowanie” się ustawy o dodatku solidarnościowym.

3. W piśmie z 21 stycznia 2022 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator wskazał, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd pytający ma możliwość rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy bez konieczności uzyskania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Prokurator wskazał przykłady orzeczeń, w których sądy, odchodząc od wykładni językowej na rzecz celowościowej i kierując się wymogiem interpretacji przepisów prawa w sposób spójny i harmonijny oraz konstytucyjnym obowiązkiem wydania rozstrzygnięcia uwzględniającego ustawę zasadniczą, rozstrzygają zawisłe przed nimi sprawy.

3.2. Prokurator zwrócił też uwagę, że ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie dotyczyłby pominięcia prawodawczego. Wydanie zatem orzeczenia przez Trybunał rodziłoby obowiązek ustawodawcy podjęcia stosownych działań legislacyjnych. Wyrok nie powodowałby natomiast „uzupełnienia” przepisu o dodatkową normę prawną, a to zna-

czy, że sąd pytający i tak musiałby samodzielnie dokonać interpretacji art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 11 marca 2021 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### **1. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.**

1.1. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zostały uregulowane w art. 193 Konstytucji oraz dookreślone w art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

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

Ponadto, w myśl art. 52 ust. 2 u.o.t.p.TK, pytanie prawne, poza sformułowaniem zarzutu niezgodności z Konstytucją z powołaniem argumentów na jego poparcie, powinno zawierać „wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione”.

1.2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (por. postanowienie z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21 i przywołane tam orzecznictwo, postanowienie z 14 listopada 2017 r., sygn. P 13/17, OTK ZU A/2017, poz. 82). Wskazywał, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej. Po pierwsze, z pytaniem prawnym do Trybunału może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, pomiędzy odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna) (por. wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65; postanowienie z 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU A/2020, poz. 75).

### **2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.**

2.1. W niniejszej sprawie sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazał art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznany w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 93; dalej: ustawa o dodatku solidarnościowym) w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do dodatku solidarnościowego osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U.

z 2022 r. poz. 1009) przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz z którą po dniu 15 marca 2020 r. umowa o pracę uległa rozwiązaniu za porozumieniem stron.

2.2. W ocenie Trybunału, w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki podmiotowa – pytanie prawne zadał sąd – Sąd Okręgowy w E. oraz przedmiotowa – pytanie prawne dotyczy wprost hierarchicznej zgodności przepisu ustawy (art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym) z treścią Konstytucji (art. 2 oraz art. 32 Konstytucji). Nie została natomiast spełniona przesłanka funkcjonalna.

Jak już wyżej wskazano, konieczną przesłanką pytania prawnego przedstawianego Trybunałowi jest wykazanie zależności między treścią pytania a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą pytanie jest formułowane. Zależność ta, jak wynika z dotychczasowych judykatów Trybunału, polega na bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym związku między orzeczeniem sądu konstytucyjnego a sprawą rozpoznawaną przez sąd przedstawiający pytanie prawne (por. np. wyroki z: 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139; 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10 oraz postanowienia z: 18 lutego 2009 r., sygn. P 119/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 22; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 53/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 192; 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101; 3 czerwca 2015 r., sygn. P 41/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 89; 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20).

Rolą sądu pytającego jest nie tylko wykazanie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się przed nim sprawy, ale również wykazanie, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd winien uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118).

Zanim jednak sąd zada Trybunałowi pytanie prawne, winien we własnym zakresie zmierzać do wyjaśnienia wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Dokonując interpretacji, sąd powinien uwzględnić zasadę niesprzeczności systemu prawnego i zasadę nadrzędności Konstytucji. Normom powinien nadawać takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i jak najlepiej realizowały normy konstytucyjne (por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99). Pytanie prawne nie może być zatem traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania.

Trybunał podziela wyrażane już w swoim orzecznictwie stanowisko, że jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy, to pytanie prawne jest niedopuszczalne (zob. np. postanowienia z: 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60; 14 listopada 2017 r., sygn. P 13/17, OTK ZU A/2017, poz. 82). Dopiero, gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, tzn., gdy próba wyeliminowania przez sąd problemu konstytucyjnego nie powiedzie się, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego (zob.



np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07 oraz 6 grudnia 2017 r., sygn. P 125/15, OTK ZU A/2017, poz. 80).

2.3. Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdził, że sąd pytający nie zadośćuczynił wskazanym wyżej wymogom. Nie podjął próby samodzielnego rozwiązania problemu konstytucyjnego dzięki zastosowaniu odpowiedniej wykładni przepisów, co z powodzeniem czynią inne sądy (np. Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z 15 września 2021 r., sygn. akt III AUa 519/21, Lex nr 3278496; Sąd Okręgowy w Zielonej Górze w wyroku z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt IV U 1588/20, Lex nr 3147613; Sąd Okręgowy w Zielonej Górze w wyroku z 4 lutego 2021 r., sygn. akt IV U 1704/20, Lex nr 3147624; Sąd Okręgowy Warszawa Praga w Warszawie w wyroku z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt VII U 1173/20, Lex nr 3244544). I choć zastosowana w przytoczonych wyrokach wykładnia nie pozwala na uznanie, iż ukształtowała się utrwalona praktyka orzecznicza w zakresie stosowania art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym (można bowiem znaleźć pojedyncze wyroki, które ograniczają się do wykładni literalnej zaskarżonego przepisu), to niewątpliwie wydanie wyroku przez sąd pytający jest możliwe bez konieczności uzyskania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sąd pytający kierując się celem uchwalonej ustawy, celem przepisu, a także biorąc pod uwagę relewantne przepisy konstytucyjne, ma możliwość rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy. Należy bowiem przypomnieć, że sądy – biorąc pod uwagę określone wartości – mają konstytucyjny obowiązek wydania rozstrzygnięcia, uwzględniającego ustawę zasadniczą.

2.4. Dodatkowo Trybunał zwraca uwagę, że ewentualny wyrok w przedmiocie niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku solidarnościowym dotyczyłby pominięcia prawodawczego (braku określonej regulacji prawnej), a takie orzeczenie Trybunału rodziłoby jedynie obowiązek podjęcia stosownych działań legislacyjnych przez ustawodawcę, nie powodowałoby natomiast „uzupełnienia” badanego przepisu o dodatkową normę prawną. W konsekwencji sąd pytający i tak musiałby samodzielnie dokonać stosownej wykładni zaskarżonego przepisu podczas rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.