



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 4 września 2024 r.

Pozycja 72

POSTANOWIENIE z dnia 23 lipca 2024 r. Sygn. akt SK 21/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Julia Przyłębska
Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lipca 2024 r., skargi konstytucyjnej M.W. i K.W. o zbadanie zgodności:

art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) w zakresie, w jakim:

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

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

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 22 maja 2017 r., uzupełnionej w piśmie procesowym z 3 sierpnia 2017 r., M.W. i K.W. (dalej: skarżące) wniosły o stwierdzenie niezgodności art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: o.p.) w związku z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: s.u.s.) – w zakresach wymienionych w komparycji niniejszego postanowienia – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w związku z preambułą, art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 84 i art. 177 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, ze zm.) w związku z art. 116 § 1 o.p. z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wniosły także o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania decyzji, w związku z którą złożyły skargę konstytucyjną.

2. W postanowieniach z 2 października 2019 r., sygn. Ts 116/17, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (OTK ZU B/2020, poz. 114) oraz oddalił wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego. Wniesione przez skarżące zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej zostało częściowo uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 30 stycznia 2020 r., sygn. Ts 116/17 (OTK ZU B/2020, poz. 115). Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2020 r. skarga została przekazana do merytorycznego rozpoznania w części dotyczącej kontroli zgodności art. 116 § 1 o.p. w zakresach wskazanych w komparycji niniejszego postanowienia z powołanymi tamże wzorcami kontroli.

3. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

3.1. W decyzji z 29 grudnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. orzekł na podstawie art. 116 § 1 o.p. w związku z art. 31 s.u.s. o odpowiedzialności zmarłego w toku postępowania spadkodawcy skarżących – członka zarządu spółki z o.o. – całym swoim majątkiem za zobowiązania tej spółki jako płatnika z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Odwołanie od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w S. z 7 lipca 2015 r. Apelacja od tego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w G. z 14 grudnia 2016 r. Wobec tego skarżące wniosły skargę kasacyjną, której Sąd Najwyższy postanowieniem z 19 kwietnia 2018 r. odmówił przyjęcia do rozpoznania oraz skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

3.2. Zdaniem skarżących, art. 116 § 1 o.p. jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż prowadzi do nierównego i dyskryminującego traktowania członka zarządu spółki z o.o., ze względu na zatrudnienie na takim stanowisku, przez obciążenie go odpowiedzialnością gwarancyjną za niespłacone zobowiązania tejże spółki, podczas gdy pozostali pracownicy spółki nie ponoszą takiej odpowiedzialności. Skarżące argumentowały, że „samo zatrudnienie na stanowisku pracy członka zarządu spółki kapitałowej (...) nie jest dostatecznie istotną i relewantną cechą uzasadniającą odstępstwo od zasady równego traktowania i równej dla wszystkich ochrony ich praw majątkowych” (skarga, s. 5). Podkreśliły, że „zastosowane w zaskarżonym przepisie (...) kryteria zróżnicowania i ograniczenia w zakresie równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych pozostają w istocie bez zwią-

ku (a nawet wręcz w sprzeczności) «z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi» i „nie dają się uzasadnić żadną z przyczyn wymienionych w [art. 31 ust. 3 Konstytucji]” (skarga, s. 6).

Skarżące wskazały także, że przyjęta w art. 116 § 1 o.p. gwarancyjna odpowiedzialność członka zarządu spółki z o.o. „[uprzywilejowuje] bezzasadnie lub bez odpowiedniego uzasadnienia oraz adekwatnej przyczyny wymaganej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji i bez adekwatnego związku przyczynowego państwo i jego fundusze (...) w stosunku do poddawanych w ten sposób dyskryminacji w tym przepisie osób fizycznych” (skarga, s. 7).

Skarżące uzasadniły, że przyjęcie w zaskarżonym przepisie zbiorowej, solidarnej, nieograniczonej gwarancyjnej odpowiedzialności członków zarządu spółki kapitałowej „nie odpowiada kryteriom racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości różnicowania sytuacji adresatów norm prawnych, ani kryteriom, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym niezbędności nakładanych ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych i postulatowi, by wybierać środki jak najmniej uciążliwe, a niezgodne z Konstytucją uprzywilejowanie państwa i jego funduszy odpowiedzialnością gwarancyjną członków zarządu spółki kapitałowej, z ograniczeniem tym samym ich praw, jest oderwane zarówno od adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem członków zarządu spółki a szkodą wierzyciela, jak też i od winy członków zarządu w niezgłoszeniu upadłości we właściwym czasie, co kłóci się z elementarnym poczuciem sprawiedliwości” (skarga, *ibidem*) i podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji i jej preambuły.

Odnosząc się do trzeciego z zakwestionowanych zakresów normowania art. 116 § 1 o.p., skarżące wskazały, że przewidziana w tym przepisie odpowiedzialność członków zarządu powinna być oparta na normalnym związku przyczynowym między zaniechaniem członka zarządu a szkodą wierzyciela. Ich zdaniem, „uzasadnione i zgodne z zasadą wolności (a nie obowiązku prowadzenia) działalności gospodarczej (...) i związanego z nią ryzyka oraz zasadami równego traktowania, niedyskryminacji i równej dla wszystkich ochrony ich praw majątkowych, o których mowa w art. 22 oraz art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji byłoby ograniczenie odpowiedzialności będących pracownikami członków zarządów spółek kapitałowych za wyrządzone nieumyślnie spóźnionym zgłoszeniem upadłości szkody, np. do 6-miesięcznego ich wynagrodzenia oraz uregulowanie tej odpowiedzialności jako odpowiedzialności wobec spółki i jej majątku lub masy upadłości, a nie wierzyciela spółki” (skarga, s. 9).

4. W piśmie z 18 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. W piśmie z 23 grudnia 2020 r. Sejm, reprezentowany przez swego Marszałka, wniósł o stwierdzenie, że art. 116 § 1 o.p., w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387; dalej: ustawa zmieniająca z 12 września 2002 r.), obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. poz. 978), jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24, oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie 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.

5.1. W pierwszej kolejności Sejm odniósł się do powołanych w skardze wzorców kontroli.

W ocenie Sejmu, niedopuszczalne było, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, uczynienie w skardze samodzielnym wzorcem kontroli art. 2 Konstytucji. Samodzielnymi wzorcami kontroli nie mogą również być art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, jednak Sejm dostrzegł możliwość wykorzystania tych wzorców jako pomocniczych w stosunku do art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim skarżące zarzucają, że zakwestionowany przepis jest sprzeczny z zasadą równej ochrony praw majątkowych oraz nieproporcjonalnie ingeruje w prawa majątkowe członków zarządu spółek kapitałowych.

W odniesieniu do wzorców wynikających z art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 84, art. 177 Konstytucji oraz jej preambuły Sejm uznał uzasadnienie zarzutów skargi „za niepełne w stopniu uniemożliwiającym poddanie kontroli zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia jego zgodności z powyższymi wzorcami” (stanowisko, s. 13).

W konkluzji Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wyżej wzorcami na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Następnie Sejm odniósł się do sformułowanych przez skarżące zakresowo zarzutów.

Ocenił, że niedopuszczalna jest ocena art. 116 § 1 o.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zwolnienia członków zarządu od odpowiedzialności, o której mowa w tym przepisie, ponieważ taka norma nie wynika z zaskarżonego przepisu.

Niedopuszczalna jest także ocena zarzutu, zgodnie z którym art. 116 § 1 o.p. nie przewiduje możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności, gdyż, zdaniem Sejmu, skarżące żądają w ten sposób kontroli zaniechania legislacyjnego, do czego Trybunał nie ma kompetencji.

Za jedyny dopuszczalny zarzut, który może zostać poddany kontroli merytorycznej, Sejm uznał zarzut sformułowany w *petitum* skargi pod lit. a, przy czym został on, zdaniem Sejmu, sformułowany nieprecyzyjnie i kontroli trybunalskiej winien zostać poddany art. 116 § 1 o.p. w całości. Jako dopuszczalne wzorce kontroli Sejm wskazał art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24, oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Przechodząc do analizy zgodności art. 116 § 1 o.p. z wymienionymi wyżej przepisami Konstytucji, Sejm uznał, że wynikająca z kwestionowanej regulacji odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych za zobowiązania podatkowe oraz zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jest ingerencją w prawa majątkowe tych osób, jednak spełnia ona kryteria wynikające z art. 64 ust. 1 (omyłkowo w stanowisku na s. 28 wskazany został art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepisy o odpowiedzialności członków zarządów spółek należą do instytucji przeciwdziałających eksternalizacji ryzyka przedsięwzięć podejmowanych przez spółkę, zapobiegających nadmiernemu przenoszeniu tego ryzyka na jej wierzycieli. W tym kontekście Sejm zwrócił uwagę, że sprawa skarżących dotyczy szczególnej sytuacji, w której przedmiotem odpowiedzialności były roszczenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, czyli należności publiczne. Formalnie status wierzyciela przysługuje wówczas Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który jest wierzycielem niedobrowolnym spółki i jako taki – w odróżnieniu od wierzycieli kontraktowych – nie może dokonać oceny wiarygodności dłużnika przed powstaniem zobowiązania. Z tego względu potrzebna jest wzmożona ochrona takich wierzycieli, szczególnie że – wobec braku wpłat składek finansujących bieżące zobowiązania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – to ubezpieczeni, będący najczęściej pracownikami spółki, zostają obciążeni ryzykiem operacji gospodarczych pracodawcy. W związku z tym ryzyko osobistej

odpowiedzialności za zobowiązania niewykonane przez niewypłacalną spółkę ma być czynnikiem skłaniającym zarządców do ostrożnego prowadzenia spraw spółki oraz do stałego monitorowania jej sytuacji gospodarczej w celu zgłoszenia wniosku o jej upadłość w odpowiednim czasie.

Zdaniem Sejmu, zaskarżony przepis ingeruje w sferę uprawnień majątkowych członków zarządu w stosunkowo wąskim zakresie. Nie czyni ich bowiem ogólnie odpowiedzialnymi za niewypłacalność spółki – odpowiedzialność nie powstaje w sytuacji, w której członek zarządu zgłosi we właściwym czasie wniosek o ogłoszenie upadłości lub nie ponosi winy za niezgłoszenie takiego wniosku. Sejm podkreślił, że z punktu widzenia konstytucyjnego obowiązku państwa ochrony praw majątkowych jednostek oraz konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (którego realizacja jest utrudniona wobec braku wpłat składek na ubezpieczenia społeczne przez zobowiązaną do tego spółkę) nie można uznać za właściwe rozwiązania obciążające wierzycieli i ubezpieczonych ryzykiem niewypłacalności spółki, bez obciążania takim ryzykiem także członków organów spółki, którzy mieli prawo i obowiązek prowadzenia spraw spółki. Odnosząc się do zarzutu, że odpowiedzialność z art. 116 § 1 o.p. ma charakter gwarancyjny, a nie odszkodowawczy, Sejm zwrócił uwagę, że kwestia ta pozostaje w sferze swobody ustawodawcy, wprowadzenie zaś gwarancyjnej odpowiedzialności członków zarządów spółek kapitałowych za zobowiązania objęte zakresem zastosowania kwestionowanego przepisu należy potraktować jako element konstrukcyjny tych podmiotów. W konkluzji Sejm stwierdził, że art. 116 § 1 o.p. nie ingeruje w sposób nieproporcjonalny w prawa majątkowe członków zarządu spółki z o.o., a zatem jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4. Za nieuzasadnione Sejm uznał także zarzuty skarżących dotyczące naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych w związku z konstytucyjną zasadą ochrony praw pracowniczych oraz zasadą równości i zakazem dyskryminacji. W ocenie Sejmu, zarzuty te oparte są na błędnym założeniu, że zatrudnieni na podstawie umowy o pracę członkowie zarządu spółki i pozostali pracownicy spółki są podmiotami podobnymi. Status organizacyjny oraz niezależna pozycja członków zarządu wyróżnia pracowników spółki wchodzących w skład jej zarządu od pozostałych osób świadczących w spółce pracę i uzasadnia to, zdaniem Sejmu, objęcie tej grupy pracowników innymi zasadami odpowiedzialności niż pozostałych pracowników. W tym świetle zakwestionowany przepis jest, w ocenie Sejmu, zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

6. W piśmie z 17 września 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o orzeczenie, że art. 116 § 1 o.p., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 12 września 2002 r., obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., w zakresie, w jakim dotyczy odpowiedzialności członków zarządu spółki z o.o., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.1. W ocenie Prokuratora, skarga w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2, art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 84, art. 177 oraz preambułą Konstytucji nie spełnia wymogów formalnych niezbędnych do jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, co uzasadnia umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

6.2. Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, Prokurator wskazał, że art. 116 § 1 o.p. może być poddany kontroli Trybunału wyłącznie w zakresie, w jakim odnosi się do członków

zarządu spółki z o.o. za zaległości składkowe tejże spółki. W zakresie, w jakim kwestionowana regulacja odnosi się do członków zarządu innych spółek kapitałowych, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

W ocenie Prokuratora, niedopuszczalna jest także ocena zarzutu dotyczącego braku w art. 116 § 1 o.p. unormowania przewidującego wyłączenie lub ograniczenie odpowiedzialności członka zarządu spółki ze względu na zasady współzycia społecznego, gdyż skarga w tym zakresie dotyczy w istocie zaniechania ustawodawczego, którego kontrola nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prokuratora, uwzględniając treść normatywną zawartą w art. 116 § 1 o.p., sposób sformułowania zarzutów w *petitum* skargi i stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zasadne jest przyjęcie, że skarżące w istocie kwestionują zgodność zaskarżonego przepisu w całym zakresie normowania odnoszącym się do zaległości z tytułu należności składkowych spółek z o.o. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.3. Zarzuty skarżących Prokurator ocenił jako niezasadne.

Szczegółowo opisał zasady odpowiedzialności członków zarządu spółek z o.o. statutowane w art. 116 § 1 o.p. z powołaniem się na orzecznictwo sądowe. Uwzględniając poczynione ustalenia, wskazał, że zaskarżona regulacja niewątpliwie prowadzi do ingerencji w prawa majątkowe członków zarządu, ale ingerencja ta nie narusza standardów konstytucyjnych. Niezasadne są także, zdaniem Prokuratora, zarzuty, iż kwestionowana regulacja ustanawia nieograniczoną odpowiedzialność majątkową członków zarządu, bez możliwości zwolnienia ich od tej odpowiedzialności.

Prokurator podkreślił, że przyjęcie wyboru na członka zarządu spółki jest czynnością dobrowolną, wymagającą zgody osoby powołanej na to stanowisko, która w ten sposób przyjmuje na siebie nie tylko uprawnienia, lecz także zobowiązania, jakie łączą się z tą funkcją. W szczególności pełnienie funkcji członka zarządu spółki wiąże się ze zwiększonym zakresem odpowiedzialności za sprawy spółki, obejmującym także skutki jej działań – z czego osoba podejmująca się piastowania tej funkcji powinna zdawać sobie sprawę. W związku z tym każdy członek zarządu jest uprawniony i zobowiązany do kontrolowania stanu finansów i majątku spółki. Ryzyko poniesienia odpowiedzialności za zobowiązania spółki powinno być czynnikiem skłaniającym członków zarządu do ostrożnego prowadzenia jej spraw oraz stałego monitorowania jej sytuacji gospodarczej, w tym także w celu ewentualnego złożenia wniosku o jej upadłość we właściwym czasie.

Odnosząc się do gwarancyjnego charakteru przewidzianej w zaskarżonym przepisie odpowiedzialności, Prokurator podkreślił, że za potrzebą stworzenia takiego mechanizmu przemawia konieczność zagwarantowania przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 Konstytucji. Pozwala on bowiem, m.in., na uniknięcie sytuacji, w której ryzyko wynikające z działalności spółki z o.o., związane z niewywiązywaniem się przez tę spółkę z ciężących na niej zobowiązań składkowych, zostałyby przeniesione na wierzyciela, którym w tym przypadku jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Skarb Państwa. Kwestionowane rozwiązanie zostało wprowadzone przez ustawodawcę w celu zabezpieczenia należności wierzyciela – organu ubezpieczeń społecznych – który w zamiarze odzyskania zaległości z tytułu należności składkowych wskazuje na bezskuteczność egzekucji skierowanej do znanych lub ujawnionych mu w postępowaniu egzekucyjnym składników majątku spółki. Zakład Ubezpieczeń Społecznych występuje nie tylko w interesie publicznym, lecz głównie w interesie ubezpieczonych, na których konta nie wpłynęły obligatoryjnie należne kwoty z tytułu należności składkowych, bezpośrednio wpływające na wysokość indywidualnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Powyższe, w ocenie Prokuratora, pozwala na przyjęcie, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.4. Zdaniem Prokuratora, niezasadny jest także zarzut niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania sytuacji prawnej ze względu na rodzaj ponoszonej odpowiedzialności za zobowiązania spółki z o.o. członków zarządu będących pracownikami tej spółki w stosunku do sytuacji pozostałych pracowników spółki. Członkowie zarządu spółki z o.o., w tym także będący jej pracownikami, stanowią bowiem grupę podmiotów odrębną od pozostałych pracowników tej spółki. Prokurator przytoczył przepisy, w świetle których członkowie zarządu spółki z o.o. mają prawo i obowiązek podejmowania decyzji dotyczących działalności spółki wpływających na jej sytuację finansową oraz stałego kontrolowania tej sytuacji, a co za tym idzie, mają decydujący wpływ na działalność gospodarczą i finansową spółki, w tym wynikające z tego skutki. Wskazanych uprawnień i obowiązków nie mają natomiast pozostali pracownicy spółki, niebędący członkami jej zarządu. Status oraz szczególna pozycja członków zarządu spółki z o.o. odróżnia tę grupę podmiotów od pozostałych jej pracowników. Nie ma na to wpływu okoliczność, że członkowie zarządu mogą pełnić tę funkcję na podstawie stosunku pracy. W tym świetle konstytucyjnie dopuszczalne jest zróżnicowanie zasad odpowiedzialności tych grup podmiotów za zobowiązania spółki wobec osób trzecich, a tym samym zróżnicowanie to jest zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. W pismach procesowych z: 30 kwietnia, 16 lipca i 27 listopada 2021 r. skarżące ustosunkowały się do stanowisk Sejmu i Prokuratora oraz złożyły wnioski o przeprowadzenie i uwzględnienie przez Trybunał dowodu z opinii biegłego rewidenta dotyczącej postępowania upadłościowego spółki, której członkiem zarządu był ich spadkodawca.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną M.W. i K.W. (dalej: skarżące) był art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.; dalej: o.p.) w zakresie, w jakim: a) obciąża osoby niebędące przedsiębiorcami, lecz pracownikami, gwarancyjną odpowiedzialnością majątkową za zobowiązania ich pracodawcy i uniezależnia tę odpowiedzialność wobec państwowego wierzyciela ściągającego składki na ubezpieczenia społeczne od normalnego i adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem a szkodą wierzyciela, b) ustanawia nieograniczoną solidarną odpowiedzialność majątkową członków zarządu, bez możliwości zwolnienia od tej odpowiedzialności, c) nie przewiduje możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności, w tym z uwzględnieniem zakresu ewentualnej winy członka zarządu i stopnia jego przyczynienia się do szkody.

Przepis ten został zastosowany w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, na podstawie odesłania z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 497; dalej: s.u.s.), zgodnie z którym do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio m.in. art. 116 o.p.

Art. 116 § 1 o.p. w brzmieniu zastosowanym w sprawie skarżących stanowił: „[Z]a zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, spółki akcyjnej lub spółki akcyjnej w organizacji odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki

okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu: 1) nie wykazał, że: a) we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęto postępowanie zapobiegające ogłoszeniu upadłości (postępowanie układowe) albo b) niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub niewszczęcie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania układowego) nastąpiło bez jego winy; 2) nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części”.

Istotne zmiany w treści kwestionowanego przepisu zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. poz. 978; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2309, ze zm.), w związku z czym, precyzując przedmiot kontroli, Trybunał uznał, że jest nim art. 116 § 1 o.p., w zakresach wskazanych przez skarżące w *petitum* skargi w lit. a-c, w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie powołanej ustawy, tj. do 31 grudnia 2015 r.

2. Na każdym etapie postępowania – aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie – istnieje konieczność badania, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania. Trybunał nie jest związany postanowieniem o nadaniu skardze dalszego biegu albo postanowieniem o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na odmowę nadania skardze dalszego biegu, wydanymi na etapie wstępnej kontroli (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 17 października 2023 r., sygn. SK 27/22, OTK ZU A/2023, poz. 77 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Skład orzekający merytorycznie jest natomiast związany postanowieniem wydanym w trybie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej w zakresie, w jakim w tym orzeczeniu odmówiono nadania skardze dalszego biegu (zob. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie TK z 4 października 2023 r., sygn. SK 92/20, OTK ZU A/2023, poz. 95 i powołane tam orzecznictwo).

3. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z 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).

Należy zatem przypomnieć, że wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną mogą być tylko te przepisy Konstytucji, które wyrażają prawa i wolności człowieka i obywatela (podmiotu podobnego; art. 79 ust. 1 Konstytucji *in principio*). Zasadniczo będą to więc przepisy umiejscowione w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Nie znaczy to, że katalog ten ma charakter wyczerpujący – niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II. „Niemniej jednak (...) dla skuteczności tak specyficznego instrumentu ochrony wolności i praw, jakim jest skarga konstytucyjna, nie wystarczy ustalenie niezgodności danego aktu normatywnego lub jego części z jakimkolwiek wzorcem konstytucyjnym. Warunkiem skuteczności skargi jest bowiem nadto wykazanie, że zaskarżony akt normatywny bądź jego fragment narusza zdefiniowane w Konstytucji prawo lub wolność” (postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111).

W konsekwencji właściwie sformułowany zarzut w postępowaniu skargowym nie może się opierać wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normami ogólnie określającymi zasady ustrojowe lub adresowanymi do ustawodawcy albo organów władzy publicznej. Ogólne zasady i klauzule konstytucyjne mogą być zaś uznane za samoistne źródło praw i wolności w bardzo ograniczonym zakresie – tylko wówczas, gdy brak jest innych,

szczególnych postanowień konstytucyjnych kreujących dane prawo lub wolność. W sytuacji, gdy istnieją szczególne przepisy Konstytucji określające prawa lub wolności, ogólne klauzule konstytucyjne mogą ewentualnie stanowić pomocniczy wzorzec kontroli – pod warunkiem wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej.

Ponadto skarżący ma obowiązek wskazania, które jego konstytucyjne wolność lub prawo i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Uzasadnienie skargi w szczególności nie może polegać na powtórzeniu treści zarzutów lub powołaniu wcześniejszych orzeczeń Trybunału dotyczących danego wzorca. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie powinno zawierać argumentację, która przez porównanie treści kwestionowanej regulacji z treścią konstytucyjnych wzorców kontroli będzie uprawdopodobniać ich wzajemną niezgodność. Wymóg uzasadnienia należy przy tym rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli, wskazanego zarówno jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy (odnośnie do wymogów formalnych skargi konstytucyjnej zob. np. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122 i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133 i 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU A/2018, poz. 73).

W tym kontekście należy podkreślić, że ciężar dowodu, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem. Podmiot ten ma obowiązek wykazania bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści danego przepisu Konstytucji, wskazanego jako wzorzec kontroli. Skarżącego nie może zwolnić z tego obowiązku działający niejako z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny, który jest związany granicami skargi na podstawie art. 67 u.o.t.p.TK. Sanowaniu uchybień formalnych skargi w szczególności nie służy zasada *falsa demonstratio non nocet*, która może zostać zastosowana tylko w sytuacji, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je poprawnie uzasadnia, lecz błędnie (nie trafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów (zob. np. postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

4. Skarżące wskazały w *petitum* skargi jako wzorce kontroli liczne przepisy Konstytucji, a także jej preambułę. W pierwszej kolejności Trybunał ocenił zatem, czy w tym zakresie skarga spełniła wymogi formalne warunkujące dopuszczalność merytorycznej kontroli sformułowanych w niej zarzutów.

4.1. Jako samodzielny wzorzec kontroli skarżące wskazały art. 2 Konstytucji i zarzuciły, że „odpowiedzialność zbiorowa obywateli wobec państwa lub jego funduszy kłóci się (...) z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego” (skarga, s. 7). Niezależnie od tego, że art. 2 Konstytucji nie może być – co do zasady – samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą, to w niniejszej sprawie okolicznością przesądzającą o niedopuszczalności tego wzorca jest to, że „dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach konstytucji” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). Innymi słowy, art. 2 Konstytucji może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej wówczas, gdy skarżący skonkretyzował naruszenie prawa podmiotowego nim chronionego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). W niniejszej sprawie skarżące nie tylko nie spełniły

tęgo wymogu, lecz nadto zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i jego uzasadnienie ograniczyły do jednego, zacytowanego wyżej zdania. Postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 116 § 1 o.p. z art. 2 Konstytucji zostało zatem umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Samodzielnym wzorcem kontroli skarżące uczyniły także art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu, co do zasady, może być wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. W niniejszej sprawie jednak skarżące, poza wymienieniem tego przepisu w *petitum* skargi oraz wskazaniem w piśmie procesowym z 3 sierpnia 2017 r., będącym odpowiedzią na wezwanie sędziego Trybunału do usunięcia braków formalnych skargi, że zakwestionowany przepis narusza ich prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (s. 2; dalej: pismo z 3 sierpnia 2017 r.), nie powołały żadnej argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wobec niespełnienia w tym zakresie wymogu formalnego skargi, wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.3. Jako wzorce pomocnicze skarżące wskazały dwa przepisy Konstytucji umiejscowione w jej rozdziale I, statuujące ogólne zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej: zasadę wolności działalności gospodarczej, określoną w art. 20 Konstytucji oraz art. 22 Konstytucji, ustanawiający dopuszczalne przesłanki ograniczenia tej wolności. Przepisy te nie są tylko i wyłącznie zasadą ustroju państwa; użycie w nich wyrażenia „wolność działalności gospodarczej” wyraźnie świadczy o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 i 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; postanowienie TK z 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 85).

Analizując uzasadnienie skargi w tym zakresie, uzupełnione w piśmie z 3 sierpnia 2017 r., Trybunał stwierdził, że skarżące ograniczyły je do stwierdzenia, iż „uzasadnione i zgodne z zasadą wolności (a nie obowiązku prowadzenia) działalności gospodarczej i związanego z nią ryzyka (...) byłoby ograniczenie odpowiedzialności będących pracownikami członków zarządów spółek kapitałowych za wyrządzone nieumyślnie spóźnionym zgłoszeniem upadłości szkody, np. do 6-ciomiesięcznego ich wynagrodzenia oraz uregulowanie tej odpowiedzialności jako odpowiedzialności wobec spółki i jej majątku lub masy upadłości, a nie wierzyciela spółki” (skarga, s. 9) oraz ogólnej konstatacji, że kwestionowana regulacja narusza regułę „oparcia społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy [ustroju] gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie wolności działalności gospodarczej i związanego z nią ryzyka (której ograniczenie jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny)” (pismo z 3 sierpnia 2017 r., s. 2). Trybunał ocenił, że skarżące nie przedstawiły żadnej argumentacji uzasadniającej tezę, iż zaskarżony przepis doprowadził do ograniczenia ich wolności działalności gospodarczej, a ograniczenie to byłoby sprzeczne z formalnymi i materialnymi przesłankami dopuszczalności tego rodzaju ograniczenia. Wobec braku wskazania sposobu naruszenia wolności statuowanej w art. 20 i art. 22 Konstytucji, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK oraz braku uzasadnienia zarzutu, o którym stanowi art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.4. Powołany jako pomocniczy wzorzec kontroli art. 24 Konstytucji stanowi, że „[p]raca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Przepis ten, umiejscowiony w rozdziale I Konstytucji, określa zasadę ustrojową Rzeczypospolitej i wobec tego może być wzorcem kontroli w skar-

dze wyłącznie wówczas, gdy skarżący wydobędzie z niego takie treści, które mogą stanowić o istnieniu – w granicach tego przepisu – konkretnych wolności lub praw o randze konstytucyjnej, i to wolności o charakterze podmiotowym (zob. postanowienie TK, sygn. SK 24/01).

Skarżące tymczasem w zakresie uzasadnienia zarzutu naruszenia przez art. 116 § 1 o.p. konstytucyjnej zasady ochrony pracy w zasadzie ograniczyły się do stwierdzenia, że obciążenie wspólników spółki z o.o. – jako pracowników tej spółki – odpowiedzialnością za jej zobowiązania narusza „ochron[ę] pracy (w tym pracownika od odpowiedzialności za zobowiązania pracodawcy)” (pismo z 3 sierpnia 2017 r., s. 2). W tej sytuacji, wobec niespełnienia warunków formalnych, o których stanowi art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK, postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 24 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.5. Art. 30 Konstytucji, stanowiący, że „[p]rzyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych” oraz art. 31 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „[k]ażdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”, zostały powołane jako pomocnicze wzorce kontroli. Skarżące wymieniły je jednak wyłącznie w *petitum* skargi, po czym nie odniosły się do nich w jej uzasadnieniu. Uczyniło to rozpoznanie merytoryczne skargi z perspektywy tych wzorców niedopuszczalnym i uzasadniało umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.6. Kolejnym pomocniczym wzorcem kontroli skarżące uczyniły art. 84 Konstytucji, ustanawiający powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Art. 84 Konstytucji nie ustanawia praw i wolności konstytucyjnych, jednak dopuszczalne jest odwołanie się w skardze do zasad w nim wyrażonych dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Może on więc pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli (zob. np. wyrok TK z 3 lipca 2019 r., sygn. SK 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 47 i powołane tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie skarżące wprowadziły powołując art. 84 Konstytucji jako pomocniczy wzorec, jednak nie uzasadniają zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację powszechnego obowiązku podatkowego. W ocenie Trybunału, nie można uznać za wystarczające w tym zakresie stwierdzenie skarżących, że „[z] prawem podmiotowym do równego traktowania przez władze publiczne, w tym równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, określonym w art. 32 (...) oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, wiąże się też prawo do równego traktowania w zakresie (...) nakładania obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych, o którym mowa w art. 84 Konstytucji” (skarga, s. 6) ani zacytowanie poglądów Trybunału, zgodnie z którymi przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałyby się instrumentem konfiskaty mienia oraz że zobowiązanie do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów i świadczeń publicznych nie może służyć przeniesieniu na zobowiązanego zadań przypisanych władzy publicznej. Skarżące nie wyjaśniły jednak, w jaki sposób przyjęta w art. 116 § 1 o.p. odpowiedzialność członków zarządu spółki z o.o. narusza art. 84 Konstytucji ani w jaki sposób regulacja ta przenosi na członków zarządu zadania przypisane władzy publicznej. W tym zakresie postępowanie zostało więc umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z niespełnieniem wymogu formalnego, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4.7. Art. 177 Konstytucji, jako przepis ustrojowy, określający kompetencje sądów powszechnych, nie może stanowić podstawy kontroli w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Wydanie wyroku dotyczącego zgodności zaskarżonego przepisu z art. 177 Konstytucji było zatem niedopuszczalne.

4.8. Jako wzorzec kontroli pozostający w związku z wzorcami głównymi skarżące powołały także preambułę Konstytucji. W związku z tym Trybunał po raz kolejny powtórzył, że wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą może być wyłącznie przepis statuujący prawa i wolności konstytucyjne. Skarżące nie wskazały, jakie ich konstytucyjne prawa i wolności, wynikające z preambuły Konstytucji, zostały naruszone przez kwestionowaną regulację. W uzasadnieniu skargi w tym zakresie odniosły się ogólnie do zasady pomocniczości i ograniczyły do konstatacji, że w państwie komunistycznym zasada ta była łamana (skarga, s. 7). Z powyższych względów, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do powoływanej jako wzorzec kontroli preambuły ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.9. Podsumowując, niniejsza skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2, art. 20, art. 22, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 84 i art. 177 oraz preambułą Konstytucji nie spełniła wymogów formalnych niezbędnych do jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W tym zakresie postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.10. Art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżące wskazały jako samodzielne wzorce kontroli. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną w takim charakterze może wystąpić tylko statuujący zasadę równej dla wszystkich ochrony własności art. 64 ust. 2 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji mogą natomiast stanowić wyłącznie pomocnicze wzorce kontroli. Pierwszy z powołanych przepisów nie wyraża bowiem odrębnych wolności lub praw, lecz zasadę ogólną dotyczącą ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w związku z czym zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji. Proklamowane w art. 32 Konstytucji prawo do równego traktowania jest zaś pewnym założeniem generalnym (zasadą ogólną) i zawsze musi być odniesione do konkretnych zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup, zob. postanowienie pełnego składu TK, sygn. SK 10/01). Uwzględniając argumentację skarżących, zgodnie z którą art. 116 § 1 o.p. jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na nieproporcjonalne i dyskryminujące obciążenie członków zarządu, będących pracownikami spółki z o.o. za jej niespłacone zobowiązania, w sytuacji w której pozostali pracownicy spółki nie ponoszą takiej odpowiedzialności, Trybunał, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznał, że formalnie dopuszczalnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Powyższe nie przesądza *per se* o możliwości merytorycznej oceny sformułowanych przez skarżące zarzutów. W związku z tym w następnej kolejności Trybunał odniósł się do określonych w skardze zakresów kontroli zgodności z Konstytucją art. 116 § 1 o.p.

5.1. Skarżące zakwestionowały art. 116 § 1 o.p., po pierwsze, w zakresie, w jakim „obciąża osoby niebędące przedsiębiorcami, lecz pracownikami, gwarancyjną odpowiedzialnością majątkową za zobowiązania ich pracodawcy i uniezależnia tę odpowiedzialność wobec

państwowego wierzyciela ściągającego składki na ubezpieczenia społeczne od normalnego i adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem a szkodą wierzyciela”. Istota tego zarzutu sprowadza się do zakwestionowania zasad odpowiedzialności członków zarządu spółki, pełniących swoje funkcje w spółce na podstawie umowy o pracę, za jej zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (w związku z odpowiednim zastosowaniem art. 116 § 1 o.p. na podstawie art. 31 s.u.s.) w porównaniu z zasadami, na jakich ponoszą odpowiedzialność pozostali pracownicy spółki. Zdaniem skarżących, kwestionowana regulacja prowadzi do nierównego i dyskryminującego traktowania członków zarządu spółki z o.o. ze względu na zatrudnienie w spółce na takim stanowisku, obciążając ich odpowiedzialnością gwarancyjną za niespłacone zobowiązania spółki, podczas gdy pozostali pracownicy nie ponoszą takiej odpowiedzialności. Ponadto, skarżące zarzuciły nadmierne uprzywilejowanie należności państwa w stosunku do należności innych podmiotów. W ocenie skarżących, ochrona interesów fiskalnych państwa kosztem osobistego majątku członków zarządu jest nie do pogodzenia z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych i nie spełnia kryteriów proporcjonalności ingerencji państwa w sytuację jednostki.

Zdaniem Trybunału, powyższy zarzut oparty jest na błędnym założeniu, że zatrudnieni na podstawie umowy o pracę członkowie zarządu spółki i pozostali pracownicy spółki są podmiotami podobnymi, a to prowadzi do wniosku, iż nieprawidłowo został zastosowany wzorzec wynikający z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom skarżących, wspólną cechą relewantną, uzasadniającą takie samo traktowanie członków zarządu spółki z o.o., będących jej pracownikami oraz pozostałych pracowników spółki, nie jest pozostawanie w stosunku pracy ze spółką. Wymienione podmioty nie są zaś podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Status członków zarządu spółki z o.o. wynika przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18; dalej: k.s.h.), które w szczególności nakładają na każdego członka zarządu prawo i obowiązek prowadzenia spraw spółki oraz jej reprezentowania (art. 201 § 1 k.s.h.). Wiążą się z tym szerokie kompetencje członków zarządu, których nie mają inni pracownicy spółki. W szczególności to zarząd spółki ma prawo podejmowania decyzji dotyczących działalności spółki, wpływających bezpośrednio na jej sytuację finansową. Prawem i obowiązkiem każdego członka zarządu jest stałe kontrolowanie finansów spółki, w tym dbanie o jej wypłacalność. Podstawa zatrudnienia członków zarządu spółki z o.o. w spółce nie ma żadnego wpływu na zakres ich praw i obowiązków w spółce. Mogą być oni zatrudnieni zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i umowy zlecenia, kontraktu menadżerskiego oraz innych umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest świadczenie usług. Zatrudnienie członków zarządu na podstawie umowy o pracę nie znaczy, że ich status, w tym prawa, obowiązki i zasady odpowiedzialności, jest regulowany przepisami kodeksu pracy. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 11 maja 2009 r., sygn. akt I UK 15/09 (Legalis nr 264439), „[s]tatus pracowniczy osób sprawujących funkcje organów zarządzających zakładami pracy [członków zarządu] nie wynika z faktu spełniania przez te osoby wszystkich cech stosunku pracy z art. 22 § 1 [ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: k.p.], lecz z decyzji ustawodawcy o włączeniu tych osób do kategorii pracowników, pomimo braku podporządkowania kierownictwu pracodawcy”. Konsekwencją powyższego jest wprowadzenie przez ustawodawcę szczególnych zasad osobistej odpowiedzialności członków zarządu za niewykonane zobowiązania spółki. Służy to przede wszystkim zapobieganiu sytuacjom, w których ryzyko wynikające z działalności spółki byłoby przez osoby nią zarządzające przenoszone na wierzycieli, w tym także wierzycieli należności publicznoprawnych, którzy, w odróżnieniu od wierzycieli kontraktowych, stają się wierzycielami spółki nie z wyboru, lecz z mocy prawa.

Zgoła odmiennie kształtuje się sytuacja pozostałych pracowników spółki. Przede wszystkim nie mają oni z mocy prawa żadnych uprawnień w zakresie prowadzenia spraw

spółki i jej reprezentacji, zatem nie mają decydującego wpływu na działalność spółki. Pracowników niebędących członkami zarządu łączy ze spółką – jako ich pracodawcą – relacje o charakterze pracowniczym, oparte na stosunku podporządkowania (w stosunkach członków zarządu spółki z tą spółką dominują zaś powiązania o charakterze organizacyjnym, a ich podległość wobec spółki jako pracodawcy wyraża się w respektowaniu uchwał zgromadzenia wspólników i wypełnianiu obowiązków wynikających z k.s.h.). Zasady odpowiedzialności pracowniczej mają w związku z tym zupełnie inny charakter. W szczególności ograniczenie w art. 119 k.p. maksymalnej wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną pracodawcy do trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody (które skarżące powołują jako argument uzasadniający niezgodność art. 116 § 1 o.p. z Konstytucją) wynika z tego, że ma ono realizować przede wszystkim założenia wychowawczo-prewencyjne, w przeciwieństwie do odszkodowania unormowanego w prawie cywilnym, gdzie ma ono charakter kompensacyjny (zob. W. Muszalski, E. Staszewska-Kozłowska, komentarz do art. 119, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, K. Walczak, Warszawa 2024, dostęp: Legalis).

Odnosząc się do argumentu nieproporcjonalnego i dyskryminującego uprzywilejowania publicznoprawnego wierzyciela (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) względem innych wierzycieli spółki, Trybunał stwierdził, że w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga, skarżące nie występowały w charakterze wierzycieli spółki, więc tak sformułowany zarzut jest niedopuszczalny.

Reasumując, skarżące nieprawidłowo określiły podmioty podobne, charakteryzujące się w równym stopniu określoną cechą prawnie relewantną, wobec których niedopuszczalne jest różnicowanie dyskryminujące ani faworyzujące. Członkowie zarządu zatrudnieni w spółce w takim charakterze na podstawie umowy o pracę i pozostali pracownicy spółki nie są, wbrew twierdzeniom skarżących, podmiotami podobnymi, będącymi w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, a okoliczność zatrudnienia ich na podstawie umowy o pracę nie jest cechą prawnie relewantną. W związku z tym merytoryczne rozpoznanie omówionego wyżej zarzutu było niedopuszczalne i postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

5.2. Po drugie, art. 116 § 1 o.p. został zakwestionowany w zakresie, w jakim „ustanawia nieograniczoną solidarną odpowiedzialność majątkową członków zarządu, bez możliwości zwolnienia od tej odpowiedzialności”.

Już pobieżna analiza treści art. 116 § 1 o.p. prowadzi do wniosku, że przepis ten dopuszcza możliwość zwolnienia się przez członka zarządu od odpowiedzialności przez wykazanie, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęto postępowanie zapobiegające ogłoszeniu upadłości (postępowanie układowe) albo niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości, albo niewszczęcie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania układowego) nastąpiło bez jego winy lub przez wskazanie mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części (por. art. 116 § 1 pkt 1 i 2 o.p.). Co więcej – z treści skargi konstytucyjnej oraz dołączonych do niej orzeczeń wynika, że w toku postępowania spadkodawca skarżących podnosił zaistnienie przesłanek wyłączających jego odpowiedzialność, m.in. złożenie wniosku o upadłość spółki we właściwym czasie, jednak orzekające w jego sprawie sądy uznały, że nie wykazał istnienia którejkolwiek z przesłanek egzoneracyjnych i orzekły o jego odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Zarzut, że art. 116 § 1 o.p. nie przewiduje możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności, jest zatem, w ocenie Trybunału, oczywiście bezzasadny, ponieważ skarżące domagają się kontroli normy, która w istocie nie wynika z zaskarżonego przepisu. Rozpoznanie merytoryczne skargi w tym zakresie było

w związku z tym niedopuszczalne, co pociągało za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

5.3. Trzeci ze wskazanych w skardze zarzutów dotyczył braku uregulowania w art. 116 § 1 o.p. możliwości odstąpienia od odpowiedzialności członka zarządu ze względu na zasady współżycia społecznego lub sprawiedliwości bądź słuszności. Znaczący to, że skarżące sformułowały postulat uzupełnienia art. 116 § 1 o.p. o nową treść normatywną przez poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających wyłączenie lub ograniczenie odpowiedzialności członka zarządu za zaległości składkowe spółki. Trybunał uznał, że w odniesieniu do tego zarzutu skarga dotyczy zaniechania ustawodawczego, czyli sytuacji, w której ustawodawca świadomie pozostawił określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym. W odróżnieniu od pominięcia legislacyjnego, które ma miejsce wówczas, gdy w akcie prawnym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny ze względu na zbyt wąski zakres zastosowania lub – z uwagi na cel i przedmiot regulacji – pomija treści istotne, Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy (zob. postanowienie pełnego składu TK z 28 kwietnia 2022 r., sygn. K 20/15, OTK ZU A/2022, poz. 51 i powołane tam orzecznictwo). Dodatkowo wskazać należy, że wobec podmiotu kwestionującego w postępowaniu przed Trybunałem brak określonej regulacji stawiane są kwalifikowane wymagania dowodowe. W szczególności zarzut nie może polegać wyłącznie na wskazaniu, że kwestionowany przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie jest pożądanym z punktu widzenia skarżącego. Analizowana skarga nie spełniła tego warunku. Brak w art. 116 § 1 o.p. postulowanego przez skarżące unormowania Trybunał ocenił jako zamierzone i świadome działanie ustawodawcy, który w pełni uregulował w tym przepisie problematykę wyłączenia odpowiedzialności członków zarządu spółki kapitałowej za zaległości podatkowe spółki (w niniejszej sprawie – wobec odpowiedniego stosowania zakwestionowanej regulacji – zaległości składkowe), jednoznacznie określając przesłanki wyłączające odpowiedzialność. Regulacja jest spójna systemowo, ponieważ kwestionowany przepis oparty jest na ogólnie przyjętych zasadach odpowiedzialności członków zarządu spółki z o.o. za zobowiązania spółki, określonych w art. 299 k.s.h. Brak w kwestionowanym przepisie przesłanek postulowanych przez skarżące mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Ze względu na niedopuszczalne w postępowaniu przed Trybunałem zakwestionowanie zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kompetencji orzeczniczej Trybunału, postępowanie w omawianym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

6. Podsumowując, braki formalne w zakresie powołanych w skardze wzorców kontroli i niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania sformułowanych w niej zarzutów obligeowały Trybunał do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.