

152/10/A/2006

**WYROK**

z dnia 20 listopada 2006 r.

**Sygn. akt SK 66/06\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 listopada 2006 r., skargi konstytucyjnej Grażyny Poszytek o zbadanie zgodności:

art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252) z art. 67 ust. 2 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252) jest zgodny z art. 67 ust. 2, art. 32 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. W skardze konstytucyjnej z 20 czerwca 2006 r. skarżąca, Grażyna Poszytek zakwestionowała zgodność art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.; dalej: ustawa) z wyrażonym w art. 67 ust. 2 Konstytucji prawem do zabezpieczenia społecznego i prawem do równego traktowania obywateli przez władze publiczne w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji). Na podstawie kwestionowanego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie odmówił skarżącej, decyzją z 4 kwietnia 2004 r., prawa do świadczenia przedemerytalnego. Decyzję tę utrzymał w mocy Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie (wyrok z 14 czerwca 2005 r.). Apelacja Grażyny Poszytek od tego wyroku została oddalona przez Sąd Apelacyjny z Warszawy wyrokiem z 30 stycznia 2006 r. Wyrok Sądu Apelacyjnego

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 1 grudnia 2006 r. w Dz. U. Nr 220, poz. 1612.

stanowi ostateczne rozstrzygnięcie o prawach skarżącej, gdyż kasacja – ze względu na wartość przedmiotu sporu – nie jest dopuszczalna. Uzasadnienie wyroku zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej 20 marca 2006 r. Skarga do Trybunału Konstytucyjnego, wniesiona 20 czerwca tegoż roku, spełnia więc warunki formalne.

W uzasadnieniu merytorycznym zasadności skargi, przytoczono przede wszystkim treść zaskarżonego przepisu, art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy, który stanowi:

„Prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która:

(...)

3) do dnia ogłoszenia upadłości prowadziła nieprzerwanie i przez okres nie krótszy niż 24 miesiące pozarolniczą działalność, w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) i za ten okres opłaciła składki na ubezpieczenie społeczne oraz do dnia ogłoszenia upadłości ukończyła co najmniej 56 lat – kobieta i 61 lat – mężczyzna i posiada okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, lub (...)”.

Zdaniem skarżącej, z mocy art. 67 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy spoczywa obowiązek poszukiwania odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny czyniłyby zadość prawu podmiotowemu obywatela, wynikającemu z tego przepisu. Jest to prawo o charakterze socjalnym. Z kolei art. 32 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek równego traktowania obywateli, bez różnicowania dyskryminującego, jak i faworyzującego. Zasadę tę ustawodawca musi uwzględniać także przy kształtowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Oznacza to obowiązek jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną. W ocenie skarżącej, za cechy charakteryzujące uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych należałoby uznać wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego. Kwestionowany przepis, wprowadzając dodatkowe wymaganie, tj. uzależniając uprawnienie do świadczenia od formy zatrudnienia, dyskryminuje osoby prowadzące działalność gospodarczą w stosunku do pracowników. W konsekwencji jego zastosowania skarżąca została pozbawiona prawa do świadczenia przedemerytalnego. W wypadku pracowników do uzyskania świadczenia przedemerytalnego wystarczy niezawiniona utrata pracy, natomiast w wypadku osoby prowadzącej działalność gospodarczą konieczne jest ogłoszenie upadłości, nie wystarczy zaprzestanie działalności z powodu jej nierentowności. Zarzut niekonstytucyjności tego rozwiązania wzmacnia spostrzeżenie, że w pewnych wypadkach ogłoszenie upadłości może napotykać na trudne do przezwyciężenia przeszkody. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego jest oddalany ze względu na brak środków w majątku dłużnika na częściowe choćby zaspokojenie wierzycieli. W takich sytuacjach kryterium ogłoszenia upadłości staje się jeszcze bardziej dyskryminujące. Skarżąca zwraca też uwagę na szczególną dotkliwość postępowania upadłościowego w wypadku osób prowadzących działalność gospodarczą jednoosobowo.

W ocenie skarżącej, przyjęte rozwiązanie prawne premiuje obywateli nierozsądnych bądź nieuczciwych, którzy – kosztem innych uczestników obrotu – doprowadzili do niewypłacalności swych przedsiębiorstw i ich upadłości. Dyskryminowani są natomiast przedsiębiorcy, którzy we właściwym czasie zakończyli nierentowną działalność. Skarżąca zwraca też uwagę, że kwestionowany przepis może zachęcać do celowego doprowadzania do niewypłacalności, po to by dzięki ogłoszeniu upadłości uzyskać świadczenie przedemerytalne.

Skarżąca nie kwestionuje konieczności ustalenia warunków, od których spełnienia będzie zależeć możliwość uzyskania świadczenia przedemerytalnego. Jednak, jej zdaniem, ustawodawca nie może przerzucać ryzyka związanego z wprowadzaniem ochrony socjalnej na obywateli, którzy mają z niej korzystać, zwłaszcza na określoną ich grupę.

Stwierdzenie to jest jednocześnie kontrargumentem wobec tezy, że brak ograniczenia przewidzianego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy otwierałby pole do nadużyć ze strony osób prowadzących działalność gospodarczą i wyłudzenia przez nie świadczeń. Skarżąca stoi na stanowisku, że wspólna cecha podmiotów, w postaci niemożliwości dalszego zarobkowania na skutek okoliczności niezależnych od zainteresowanego, powinna skutkować jednakowym ich traktowaniem.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, skarżąca stwierdza, że z przepisu tego wynika wymóg stanowienia takiego prawa, by obywatel mógł mieć do niego zaufanie. Ten warunek na pewno nie jest spełniony, gdy ustawodawca wprowadza przepis „w tak jaskrawy sposób naruszający przepisy Ustawy Zasadniczej”. Obywatel prowadzący działalność gospodarczą musi godzić się na prawną dyskryminację w stosunku do innych grup społecznych.

2. Pismem z 19 października 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, że nie przystąpi do postępowania w sprawie z wniosku skarżącej G. Poszytek.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 listopada 2006 r. przedstawił stanowisko, według którego art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy jest zgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator podkreślił, że Konstytucja – gwarantując w art. 67 ust. 2 każdemu obywatelowi prawo do pomocy państwa w wypadku pozostawania bez pracy – wybór form pomocy i ustalenie kryteriów jej przyznawania pozostawia ustawodawcy. Swoboda ich kształtowania nie jest absolutna, gdyż ograniczają ją zasady konstytucyjne, w tym art. 32 Konstytucji. Świadczenia przedemerytalne są niewątpliwie jedną z form pomocy, mieszczących się w formule art. 67 ust. 2 Konstytucji. Z ustawy wynika, że pomoc ta nie przysługuje wszystkim osobom w wieku przedemerytalnym. Ustawodawca ograniczył uprawnienie do osób, które pozostają bez pracy z powodu trzech, dających się obiektywnie ustalić, przyczyn: ustania stosunku pracy, utraty prawa do renty oraz ogłoszenia upadłości. Przesłanki powstania uprawnienia zostały więc określone odrębnie dla pracowników, rencistów i osób prowadzących działalność gospodarczą. Takie różnicowanie przesłanek nie narusza art. 32 Konstytucji w znaczeniu, jakie nadaje temu przepisowi utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, akceptujące różnicowanie poszczególnych kategorii podmiotów w zależności od ich cech wspólnych i cech różnicujących. W ocenie Prokuratora, w wypadku świadczeń przedemerytalnych przesłanką wspólną dotyczącą uprawnionych jest definitywna utrata możliwości uzyskiwania dochodu z przyczyn niezależnych od zainteresowanego. W stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą o obiektywnej utracie możliwości uzyskiwania z niej dochodów można mówić w razie stwierdzenia niewypłacalności, a zatem – w razie ogłoszenia upadłości. Nierentowność, zdaniem Prokuratora, jest pojęciem nieprecyzyjnym i dlatego nie może stanowić obiektywnego kryterium ustalenia, czy osoba prowadząca działalność gospodarczą definitywnie utraciła źródło dochodów. Nierentowność, czy też nieopłacalność tejże działalności, nie stanowi cechy istotnej, która uzasadniałaby potraktowanie osób nią dotkniętych tak samo, jak ustawa traktuje pracowników, zwolnionych z pracy z przyczyn od nich niezależnych.

W konsekwencji, nie można podzielić zarzutu skarżącej, jakoby – pomijając osoby, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej z powodu nierentowności – ustawodawca naruszył prawo równego dostępu do świadczeń przedemerytalnych.

Zdaniem Prokuratora, nie jest też uzasadniony zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Z przepisu tego nie wynika bowiem zakaz zmian dotychczasowych regulacji prawnych,

lecz – między innymi – nakaz poszanowania praw nabytych, zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, tak by obywatele nie byli zaskakiwani nowymi unormowaniami. Kwestionowany przepis nie narusza ani praw nabytych, ani interesów w toku, a ustawa, w którym jest zawarty, została wprowadzona w życie z poszanowaniem uprawnień powstałych na podstawie poprzedniego aktu prawnego. Nie doszło więc do naruszenia zasad prawidłowej legislacji, w szczególności – zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4. W piśmie z 16 listopada 2006 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił stanowisko, zgodnie z którym kwestionowany przepis jest zgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek wskazał, że świadczenie przedemerytalne należy do kategorii zabezpieczeń społecznych, do których odnosi się art. 67 ust. 2 Konstytucji. Regulacja tych świadczeń w kwestionowanej ustawie mieści się w dyspozycji normy konstytucyjnej, według której zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustawodawca może więc dokonać wyboru takich rozwiązań, jakie uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego państwa. Zasady przyznawania świadczeń i ich wysokość muszą być ukształtowane na poziomie uwzględniającym możliwości finansowe państwa, gdyż zachowanie równowagi budżetowej stanowi wartość konstytucyjnie chronioną. Zdaniem Marszałka Sejmu, rozwiązania przyjęte w kwestionowanej ustawie, w tym uzależnienie prawa do świadczenia przedemerytalnego od upadłości przedsiębiorstwa osoby ubiegającej się o świadczenie, odpowiadają tym wymaganiom konstytucyjnym. Marszałek Sejmu podkreśla, że w miarę zmiany sytuacji ekonomicznej ustawy zakres świadczeń przedemerytalnych może ulec zmianie. Obecnie jednak nie ma żadnych podstaw, by go kwestionować.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie różnicuje sytuacji prawnej uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych, lecz jedynie uwzględnia specyfikę sytuacji faktycznej i prawnej osób prowadzących działalność pozarolniczą. Proponowane przez skarżącą powiązanie prawa do świadczenia z „zaprzestaniem działalności pozarolniczej” byłoby, w ocenie Marszałka, rozwiązaniem wadliwym, gdyż wymagałoby systematycznej kontroli ze strony organów rentowych. Bez ogłoszenia upadłości, osoba prowadząca działalność gospodarczą może ją bowiem w każdej chwili wznowić.

W konsekwencji, Marszałek Sejmu stoi na stanowisku, że zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z art. 67 ust. 2 Konstytucji jest całkowicie chybiony. Marszałek nie dostrzega też naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 20 listopada 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel skarżącej podkreślił, że przesłanka ogłoszenia upadłości jako warunek uzyskania świadczenia przedemerytalnego jest irrelevantna i dyskryminująca. Odpowiadając na pytania sędziów TK przyznał jednak, że w obowiązującym prawie, poza ogłoszeniem upadłości, brak trybu ustalania nierentowności przedsiębiorstwa.

Przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, że *ratio legis* rozwiązań przyjętych w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych było usztywnienie systemu; na tle poprzednio obowiązujących, liberalnych przepisów doszło bowiem do dezaktywacji zawodowej zbyt dużej grupy osób. Obecny system, uzależniający świadczenia od kryteriów obiektywnych, jest dostosowany do możliwości finansowych państwa.

Prokurator Generalny podkreślił, że art. 67 ust. 2 Konstytucji nie tworzy po stronie obywateli prawa podmiotowego do konkretnych świadczeń, lecz tylko powinność ustawodawcy stworzenia odpowiedniego systemu zabezpieczenia społecznego.

W końcowych wystąpieniach uczestnicy postępowania powtórzyli wcześniejsze wnioski.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Świadczenia przedemerytalne.

Kwestionowany przepis zawarty jest w ustawie, która jest pierwszym aktem prawnym poświęconym wyłącznie świadczeniom przedemerytalnym. Poprzednio, tj. przed ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252; dalej: ustawa), przepisy dotyczące tych świadczeń stanowiły część unormowania z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Ustawa nie rozstrzyga w sposób kompleksowy wszystkich zagadnień związanych ze świadczeniami przedemerytalnymi, lecz pozostaje w ścisłym związku z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.). Jej uchwalenie oznacza jednak, że ustawodawca zdecydował o wyodrębnieniu publicznych świadczeń dla niezarobkujących osób w wieku przedemerytalnym zarówno z systemu świadczeń dla bezrobotnych, jak i systemu ubezpieczeń społecznych (por. W. Maciejko, *Świadczenia przedemerytalne, Komentarz*, Warszawa 2006, Przedmowa, s. IX). O zasadności tego wyodrębnienia decyduje szczególny charakter świadczeń. Z jednej strony nie są one jeszcze świadczeniami z tytułu ubezpieczenia społecznego, gdyż przysługują osobom, które – wg zasad ogólnych – nie nabyły prawa do emerytury, jednak opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne przez czas wskazany w ustawie stanowi warunek niezbędny powstania uprawnienia. Z drugiej strony, świadczenia przedemerytalne nie są świadczeniami dla bezrobotnych, choć podmiotami uprawnionymi są też osoby, które pobierały przynajmniej przez 6 miesięcy zasiłek dla bezrobotnych, nadal pozostają bez pracy i są zarejestrowane jako bezrobotne (art. 2 ust. 3 ustawy). Świadczenia przedemerytalne stanowią pomost między okresem zatrudnienia a uzyskaniem emerytury; tworzą system zabezpieczenia społecznego do czasu nabycia prawa do emerytury.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. przejęła w szerokim zakresie regulacje zawarte we wcześniej obowiązujących przepisach. W porównaniu z nimi rozszerzyła jednak krąg podmiotów potencjalnie uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych, dodając dwie ich kategorie: osoby, które utraciły prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz osoby, które zakończyły prowadzenie działalności pozarolniczej na skutek ogłoszenia upadłości. Należy podkreślić, że objęcie ustawą ostatnio wymienionej grupy podmiotów zostało ocenione pozytywnie, gdyż – jak wskazuje się w doktrynie – „Tym samym doszło do zrównania sytuacji tych osób – a jest to w naszym kraju całkiem znacząca grupa – z sytuacją pracowników (funkcjonariuszy) tracących zatrudnienie z powodu likwidacji lub niewypłacalności pracodawcy; (...)” (A. Kosut, *Nowe regulacje w zakresie nabycia prawa do świadczeń przedemerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9/2004, s. 18).

#### 2. Zaskarżony przepis.

Art. 2 ustawy w sześciu punktach w sposób wyczerpujący wylicza kategorie osób, którym przysługuje prawo do świadczenia przedemerytalnego. Część przesłanek powstania tego uprawnienia powtarza się; są to przesłanki dotyczące wieku osoby uprawnionej („przedemerytalnego”) i stażu pracy, okresu zatrudnienia w danym zakładzie pracy albo

pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy oraz okresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Wymienione przesłanki można określić jako dotyczące samego uprawnionego. Jego dotyczy też wymóg dalszego pozostawania bez pracy, mimo wcześniejszego wykorzystania prawa do zasiłku dla bezrobotnych (art. 2 ust. 3 ustawy). Jednak warunkiem najbardziej charakterystycznym dla uzyskania świadczenia przedemerytalnego jest wystąpienie określonej w ustawie przyczyny zakończenia stosunku pracy. Art. 2 ustawy wskazuje następujące okoliczności uzasadniające powstanie prawa do świadczenia:

- likwidacja lub niewypłacalność pracodawcy (w rozumieniu przepisów o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) – pkt 1 i pkt 6,
- przyczyny dotyczące zakładu pracy (w rozumieniu przepisów ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) – pkt 2 i pkt 5,
- ogłoszenie upadłości przez osobę, która prowadziła pozarolniczą działalność (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808) – pkt 3
- zarejestrowanie się we właściwym powiatowym urzędzie pracy w ciągu 30 dni od ustania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy – pkt 4.

Należy wyjaśnić, że ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85) pojęcie niewypłacalności pracodawcy wiąże ściśle z postępowaniem upadłościowym, stanowiąc w art. 3, że zachodzi ona, gdy: ogłoszono upadłość pracodawcy, odrzucono wniosek o ogłoszenie jego upadłości z powodu niezłożenia przez wierzyciela zaliczki na koszty postępowania, oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości, ponieważ majątek pracodawcy oczywiście nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania lub umorzono postępowanie upadłościowe z powodu ostatnich dwu przyczyn. Ponadto, ustawodawca każe przyjąć, że niewypłacalność pracodawcy zachodzi także, gdy nie ma on środków na zaspokojenie roszczeń pracowniczych z powodu wykreślenia go z ewidencji działalności gospodarczej, cofnięcia koncesji na jej prowadzenie, albo – gdy wobec pracodawcy prowadzone jest postępowanie likwidacyjne. Natomiast ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 2 pkt 29 jako „przyczyny dotyczące zakładu pracy” wskazuje: w wypadku pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników – przyczyny niedotyczące pracowników; w pozostałych wypadkach – ogłoszenie upadłości pracodawcy, jego likwidację lub likwidację stanowiska pracy. „Przyczyny dotyczące zakładu pracy” w rozumieniu powołanego przepisu to także śmierć pracodawcy lub – gdy przepisy szczególne tak stanowią – przejęcie zakładu pracy przez innego pracodawcę. Przytoczone regulacje dowodzą, że prawo do świadczenia przedemerytalnego przysnaje się w sytuacjach, gdy ustanie stosunku pracy nastąpiło w całkowitym oderwaniu od woli pracownika i – co więcej – w zasadzie tylko w wypadku, gdy po stronie pracodawcy występuje obiektywna przyczyna braku możliwości kontynuowania zatrudnienia lub wypłaty wynagrodzenia za pracę.

Inaczej została określona przesłanka uzyskania prawa do świadczeń przedemerytalnych w wypadku osób „prowadzących pozarolniczą działalność”. Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) za osoby takie uważa się przede wszystkim osoby prowadzące działalność na podstawie ustawy o działalności gospodarczej, ale także twórców i artystów oraz – pod pewnymi warunkami – osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu. W stosunku do tych osób warunkiem ubiegania się o świadczenie przedemerytalne jest ogłoszenie upadłości. Z kolei upadłość ma zastosowanie do osób będących przedsiębiorcami, czyli – osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które we własnym imieniu

prowadzą działalność gospodarczą lub zawodową (art. 5 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze; Dz. U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535 ze zm.). Ze sformułowania kwestionowanego przepisu oraz przepisów, do których się on odwołuje należy wnosić, że ma on zastosowanie do osób fizycznych, prowadzących we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową, które niejako same są swoimi „pracodawcami”. „Unormowanie to ogranicza się pod względem podmiotowym oczywiście tylko do osób fizycznych, które w związku z wykonywaną przez siebie osobiście działalnością gospodarczą ogłaszają upadłość.” (W. Maciejko, jak wyżej, s. 91). Przepis ten nie odnosi się zaś do wypadków, gdy – przykładowo – dana osoba fizyczna jest współnikiem spółki, która – jako odrębny podmiot lub nawet jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – zatrudnia tę osobę jako swego pracownika. Kwestionowany art. 2 ust. 1 pkt 3 ma zastosowanie do osób, które nie są pracownikami, lecz – prowadząc działalność gospodarczą lub zawodową – same decydują o swojej pracy. Ich decyzja o prowadzeniu działalności lub jej zaniechaniu jest jednocześnie decyzją o podjęciu lub zaprzestaniu pracy. W wypadku tych osób warunkiem ubiegania się o świadczenie przedemerytalne jest ogłoszenie upadłości.

### 3. Wzorce kontroli konstytucyjnej.

Art. 67 ust. 2 Konstytucji, powołany jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjnej stanowi, że „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. W związku ze wskazaniem tego przepisu jako wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny przypomina przede wszystkim, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – normy konstytucyjne gwarantujące prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, których realizację ustrojodawca powierza ustawodawcy zwykłemu, mogą stanowić punkt odniesienia dla skargi konstytucyjnej (por. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Akceptując art. 67 Konstytucji jako wzorzec kontroli, Trybunał podkreślał jednak w wielu orzeczeniach, że pozostawienie określenia zakresu i formy zabezpieczenia społecznego regulacjom ustawowym ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanych rozwiązań prawnych. Tak więc „Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń”. Urzeczywistnienie to musi się dokonać w taki sposób, „aby, z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia” (sygn. SK 22/99). Odnosząc się do art. 67 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdził, że z przepisu tego „nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia” (wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTKZU nr 1/A/2002, poz. 2; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). Spostrzeżenie to odnosi się niewątpliwie także do prawa zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi art. 67 ust. 2 Konstytucji, a zatem powstającego w sytuacji, gdy obywatel pozostaje bez pracy nie z własnej woli. Konstytucyjna formuła przepisu gwarantującego świadczenie socjalne pozwala wręcz mówić, że „Art. 67 ma w poważnym stopniu znaczenie odsyłające, bo «zakres i formy zabezpieczenia społecznego» określić ma ustawa” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 5).

Skarżąca zarzuca naruszenie art. 67 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji), zdaniem skarżącej, ma swą podstawę w nieuzasadnionym różnicowaniu sytuacji prawnej pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą. Należy sądzić, że skarga dotyczy przede wszystkim art. 32 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, głoszącego, że „Wszyscy są

wobec prawa równi.” Utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że z powołanego przepisu Konstytucji nie wynika nakaz bezwzględnej równości wobec prawa, lecz zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów. Przepis ten dopuszcza zatem odmienne traktowanie grup podmiotów różniących się istotną cechą. Z kolei sformułowany w skardze zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) właściwie nie został uzasadniony. Skarżąca twierdzi jedynie, że w razie „tak jaskrawego naruszenia przepisów Ustawy Zasadniczej” zawsze dochodzi do naruszenia zasady państwa prawa.

#### 4. Ocena art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych.

Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i stanowiska doktryny, swoboda ustawodawcy w kształtowaniu form i zakresu zabezpieczenia społecznego jest duża. Niewątpliwie w jej ramach ustawodawca może kształtować warunki wypłacania świadczeń przedemerytalnych, zwłaszcza określać znaczenie wymaganej w art. 67 ust. 2 Konstytucji przesłanki „pozostawania bez pracy nie z własnej woli”. Skonkretyzowanie tej przesłanki znajdujemy w przedstawionym wyżej art. 2 ustawy. Określenie, kiedy omawiana przesłanka jest spełniona w wypadku osób prowadzących działalność gospodarczą, które same dla siebie są pracodawcami, jest szczególnie trudne. Warunki przyznania świadczeń muszą być maksymalnie zobiektywizowane. Sam fakt zakończenia działalności gospodarczej oczywiście nie może być traktowany jako spełnienie warunku „pozostawania bez pracy nie z własnej woli”. Proponowane przez skarżącą kryterium nierentowności przedsiębiorstwa nie jest dostatecznie wymierne. Najogólniej ujmując, rentowność oznacza osiąganie przychodów z działalności gospodarczej przewyższających koszty jej prowadzenia (por. *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1993, s. 780). Wydaje się, że w takim właśnie, potocznym znaczeniu, skarżąca posługuje się omawianym terminem. Jest jednak oczywiste, że ustawa nie mogłaby uzależniać uprawnień do świadczeń przedemerytalnych od potocznego całkowicie niewymiernego kryterium.

Bliższego określenia rentowności nie należy jednak szukać w tekstach prawnych, gdyż rentowność, inaczej opłacalność czy dochodowość, nie jest pojęciem prawnym lecz ekonomicznym. Rentowność to osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego; jej odwrotnością jest deficytowość, powstająca w wypadku straty, czyli ujemnego wyniku finansowego przedsiębiorstwa. Wyróżnia się rentowność brutto i netto w zależności od tego, czy przy jej obliczaniu bierze się pod uwagę zysk bilansowy przed lub po opodatkowaniu. Określenie rentowności przedsiębiorstwa z ekonomicznego punktu widzenia jest zadaniem rachunkowym, przebiegającym według ściśle określonych wzorów, które różnią się w zależności od stosowanej metody analizy rentowności (por. *Encyklopedia biznesu*, t. 2, Warszawa 1995, s. 786). Wprawdzie niektóre akty prawne (np. art. 153 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej; Dz. U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.) posługują się pojęciem rentowności, jednak nie ma jego prawnej definicji; ustawa posługuje się ogólnym wskazaniem stopnia rentowności (np. osiągnięcie największego stopnia rentowności). Uzależnienie prawa do świadczenia przedemerytalnego od rentowności wymagałoby odwołania się w ustawie do ściśle oznaczonego pojęcia ekonomicznego, precyzyjnego określenia o jaką rentowność chodzi, wskazania sposobu jej ustalania na potrzeby różnych typów działalności gospodarczej oraz wskazania progu deficytowości, decydującego o powstaniu uprawnienia. Wobec faktu, że rentowność przedsiębiorstwa może się zmieniać w czasie, trzeba by też określić wymagany minimalny okres jej trwania a także ustalić, w jakim zakresie należy brać pod uwagę perspektywę poprawy rentowności ( np. związaną z sezonowym charakterem działalności). W istocie, co podkreśla Prokurator Generalny, należałoby zdecydować, w jakich

okolicznościach nierentowność danego przedsiębiorstwa staje się definitywna. Wydaje się oczywiste, że ocen w tym zakresie nie mógłby dokonywać organ przyznający świadczenia przedemerytalne, lecz ekonomista dysponującymi określonymi uprawnieniami. Realizacja propozycji skarżącej wymagałaby zatem wprowadzenia szerszej regulacji prawnej i powołania wyspecjalizowanego organu zajmującego się oceną rentowności przedsiębiorstw, których właściciele ubiegają się o świadczenie przedemerytalne. Zważywszy na cel, o jaki chodzi, takie rozwiązanie nie byłoby racjonalne, przede wszystkim ze względu na wysokie koszty jego stosowania.

Ustawodawca przyjął rozwiązanie znacznie prostsze, opierające się na istniejących już instytucjach prawnych i procedurach: wprowadził wymagania ogłoszenia upadłości, zakładając, że w tym wypadku przyczyna zaprzestania działalności gospodarczej i – tym samym – pozostawania bez pracy osoby ubiegającej się o świadczenie przedemerytalne będzie obiektywna, taka sama w wypadku wszystkich prowadzących działalność gospodarczą, a jej wystąpienie zostanie sprawdzone przez sąd rozpatrujący wniosek o ogłoszenie upadłości. Trybunał Konstytucyjny ocenia, że takie ukształtowanie przesłanki jest uzasadnione, racjonalne i na pewno mieści się w zakresie swobody legislacyjnej przyznanej ustawodawcy w art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Rozwiązanie to można by – jak słusznie zakłada skarżąca – zakwestionować, gdyby naruszało zasadę równości. Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak przekonania skarżącej o istnieniu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji osób będących pracownikami i osób prowadzących działalność pozarolniczą.

Po pierwsze, można powiedzieć, że zaskarżony art. 2 ustawy nie różnicuje sytuacji osób bez pracy; przyznaje świadczenie wszystkim, którzy jej nie mają „nie z własnej woli”. Ustawa odmiennie definiuje jednak konstytucyjną formułę „pozostawanie bez pracy nie z własnej woli”. Sprawa jest dość prosta w wypadku pracowników. Jeśli dochodzi do ich zwolnienia na skutek decyzji pracodawcy, można uznać, że – przynajmniej czasowo – pracownik pozostaje bez pracy nie z własnej woli. Ustawodawca jednak nie zadowolona się samym zwolnieniem, lecz dodatkowo restrykcyjnie ujmuje jego przyczyny. W zasadzie wymaga, by pracodawca znalazł się w sytuacji kwalifikującej do ogłoszenia upadłości albo w stanie likwidacji. Dopiero przy spełnieniu tych obiektywnie sprawdzalnych warunków dotyczących pracodawcy powstaje prawo do świadczenia przedemerytalnego dla zwalnianych pracowników. Także w wypadku osób prowadzących działalność pozarolniczą, co w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wydaje się oczywiste, ustawodawca musi wymagać dowodów na to, że zainteresowany nie ma pracy ze względu na okoliczności od niego niezależne. Innymi słowy: „zwalnia się” nie z powodu braku chęci do dalszej pracy czy kalkulacji, z której wynika, że pobieranie świadczenia przedemerytalnego będzie korzystniejsze niż korzyści z prowadzonej działalności, lecz ze względu na drastyczną sytuację prowadzonego przez siebie przedsiębiorstwa. Ustawodawca uznał, że właściwym dowodem takiej sytuacji jest ogłoszenie upadłości. Jest to obiektywne kryterium oceny sytuacji ekonomicznej w odniesieniu do przedsiębiorcy. Pozwala ono w sposób jednoznaczny ustalić, kiedy osoba prowadząca pozarolniczą działalność „pozostaje bez pracy nie z własnej woli”.

Po drugie, nawet jeśli uznać, że to odmiennie zdefiniowanie konstytucyjnej formuły „pozostawanie bez pracy nie z własnej woli” oznacza zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – cecha, według której ustawodawca zróżnicował położenie osób pozostających bez pracy, jest prawnie relewantna. Zróżnicowanie sytuacji osób, które ubiegają się o świadczenia przedemerytalne według kryterium – pracownik, osoba prowadząca działalność gospodarczą, ma swe uzasadnienie. Bycie pracownikiem (lub pozostawanie w stosunku służbowym) i prowadzenie działalności gospodarczej, której jedną z cech jest ponoszenie

ryzyka ekonomicznego, to dwie zupełnie różne sytuacje. W pewnym uproszczeniu można bowiem powiedzieć, że jeśli prowadzący działalność pozostaje bez pracy, stan ten zawsze ostatecznie stanowi wynik jego działalności i jest objęty ryzykiem towarzyszącym podjęciu tejże działalności. Inne jest położenie pracownika, który nie ma wpływu (przynajmniej decydującego) na funkcjonowanie przedsiębiorstwa swego pracodawcy i jest uzależniony od zewnętrznych decyzji ekonomicznych a nawet rozstrzygnięć ustrojowych czy politycznych (np. dotyczących likwidacji określonej branży przemysłu).

W ocenie Trybunału, te różnice sytuacji prawnej oraz faktycznej pracowników i indywidualnych przedsiębiorców dostatecznie uzasadniają pewne odrębności w ukształtowaniu przesłanek, od których ustawa uzależnia powstanie prawa do świadczeń przedemerytalnych.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, bardzo słabo uzasadnionego w skardze, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwraca uwagę, że teza skarżącej jakoby w razie jaskrawego naruszenia przepisów ustawy zasadniczej zawsze dochodziło do naruszenia zasady państwa prawa, nie jest prawdziwa. Przyjęcie tezy skarżącej oznaczałoby, że niemal w każdym wypadku stwierdzenia niezgodności kontrolowanego przepisu z Konstytucją należałoby w tezie orzeczenia, poza „merytorycznym” wzorcem kontroli, dorzucać art. 2 Konstytucji. Wcześniej, przy całkowitym braku podstaw prawnych, trzeba by określić, co znaczy „jaskrawe” naruszenie Konstytucji. Gdyby nawet przyjąć tezę skarżącej jako prawdziwą, sprzeczność z art. 2 Konstytucji byłaby, w niniejszej sprawie, skutkiem jaskrawego naruszenia art. 67 ust. 2 i art. 32 Konstytucji. Wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że kwestionowany art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy nie narusza ani art. 67 ust. 2, ani art. 32 Konstytucji, nie ma też podstaw dopatrywania się niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.