

**WYROK**  
z dnia 12 października 2004 r.  
**Sygn. akt P 22/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący  
Adam Jamróz  
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 października 2004 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu o zbadanie zgodności:

art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.) z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 i Nr 128, poz. 617, z 1996 r. Nr 100, poz. 461, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, z 1998 r. Nr 137, poz. 887 i Nr 162, poz. 1118 oraz z 1999 r. Nr 60, poz. 636) są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. Postanowieniem z 16 lipca 2003 r. (sygn. akt I ACa 681/03) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy przepisy art. 21 i art. 38<sup>1</sup> (błędnie określony w postanowieniu pytającego sądu jako art. 38) ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.; dalej: ustawa ubezpieczeniowa) są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 22 października 2004 r. w Dz. U. Nr 231, poz. 2329.

Wątpliwości sądu powstały na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. Poszkodowany w wypadku Mariusz Fronia był zatrudniony na podstawie umowy zlecenia i z tego tytułu otrzymał odszkodowanie na podstawie przepisów obowiązującej wówczas ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia. Występował jednak z dalszymi roszczeniami, które przez sądy obu instancji, rozpoznające jego sprawę, zostały w części uwzględnione. Sądy uznały bowiem za niekonstytucyjne przepisy wymienionej ustawy, które stanowiły, że otrzymanie na podstawie tej ustawy odszkodowania uniemożliwia dochodzenie dalszych roszczeń w trybie postępowania cywilnego.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu kasacji pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego, wydanego w omawianej sprawie, wyrokiem z 27 marca 2003 r. (sygn. akt V CKN 1811/00) uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że sądy powszechne nie są uprawnione do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu. Jeżeli sąd ma wątpliwości, czy dany przepis jest zgodny z Konstytucją, to – zgodnie z art. 193 Konstytucji – może wystąpić ze stosownym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ Sąd Apelacyjny we Wrocławiu nadal miał takie wątpliwości, przedstawił pytanie, które jest przedmiotem rozważań w niniejszej sprawie.

W ocenie sądu, kwestionowane przepisy, uniemożliwiając osobom poszkodowanym, w wyniku wypadku w związku z pracą wykonywaną na podstawie umowy zlecenia albo umowy agencyjnej, dochodzenia roszczeń uzupełniających na zasadach prawa cywilnego, są sprzeczne z konstytucyjną zasadą, że każdy ma prawo do sądu oraz że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszenia jego praw. Zdaniem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zróżnicowanie uprawnień do odszkodowania, związanego ze skutkami wypadku przy pracy, tylko z powodu rodzaju stosunku prawnego, który łączy poszkodowanego z podmiotem zawierającym umowę, prowadzi w zakresie ochrony zdrowia i życia do nierównej pozycji. Sąd zwrócił uwagę, że w przeszłości także w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę istniało podobne ograniczenie, lecz przepis art. 40 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach pieniężnych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych został uchylony przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206). Natomiast kwestionowany przepis art. 21 utracił moc dopiero z wejściem w życie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673), która uchyliła kwestionowane przepisy.

2. Prokurator Generalny pismem z 12 lutego 2004 r. przedstawił stanowisko, że przepisy art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.) są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego należy podzielić pogląd Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, że wskazane w pytaniu prawnym przepisy budzą konstytucyjne zastrzeżenia. Wprawdzie, wobec zmiany stanu prawnego (wejście w życie ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych), zakwestionowane przepisy utraciły już swoją moc, jednak w odniesieniu do sprawy rozpatrywanej przez sąd zadający pytanie mają jeszcze zastosowanie. Zrównanie obecnie uprawnień wszystkich poszkodowanych w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową, w zakresie dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów prawa cywilnego, stanowi dodatkowe potwierdzenie, że uprzednie zróżnicowanie godziło w zasady, o których mowa w art. 32 Konstytucji, a na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 4/02.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 22 lipca 2004 r. przedstawił stanowisko, że zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją.

Stwierdził w nim, że niejednakowy zakres uprawnień w dochodzeniu odszkodowania wyrównawczego (uzupełniającego) na drodze sądowej przez osoby uprawnione do świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, wynikający z obowiązywania art. 21 ustawy ubezpieczeniowej z 19 grudnia 1975 r., narusza konstytucyjnie gwarantowaną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ wprowadza konstytucyjnie nieuzasadnione rozróżnienie osób posiadających wspólną cechę relewantną, jaką jest doznanie szkody na zdrowiu, bądź też zgon pracownika w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Brak możliwości dochodzenia takiego odszkodowania na drodze sądowej narusza również art. 45 ust. 1 i 77 ust. 1 Konstytucji.

## II

Na rozprawę stawili się: poseł, przedstawiciel Sejmu oraz w imieniu Prokuratora Generalnego Prokurator Prokuratury Krajowej. Nie stawili się przedstawiciele sądu zadającego pytanie prawne. Ze względu na jego nieobecność treść i motywy pytania prawnego przedstawił na rozprawie sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i udzielili odpowiedzi na pytania postawione im przez Trybunał.

## III

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest rozstrzygnięcie, czy kwestionowane przepisy art. 21 i 38<sup>1</sup> ustawy z 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia mogą być przedmiotem badania zgodności z Konstytucją, mimo uchylenia tej ustawy ustawą z 30 października 2002 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070), jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie powinno zostać umorzone. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, stwierdzając, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Jeżeli nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania (orzeczenie z 26 września 1995 r., sygn. U. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27). Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69).

Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (OTK ZU nr

1/2001, poz. 5).

O tym, czy przepis może być nadal stosowany, decyduje treść normy międzyczasowej. Normą taką jest w niniejszej sprawie art. 48 ustawy z 30 października 2002 r. o następującym brzmieniu: „Od dnia wejścia w życie ustawy do 31 marca 2003 r. wysokość należnego jednorazowego odszkodowania ustala się w oparciu o przepisy dotychczasowe”. Skoro „przepisy dotychczasowe”, to znaczy, że ustawa z 19 grudnia 1975 r., nadal ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie i uznać należy, że kwestionowane przepisy art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy nie utraciły mocy obowiązującej i brak jest podstaw do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Trybunał Konstytucyjny wypracował stabilną linię orzecznictwa dotyczącą równouprawnienia pracowników oraz sądowego dochodzenia ich roszczeń z tytułu wypadków przy pracy. Przykładem takich rozstrzygnięć mogą być wyroki: z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80), w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który kwestionował przepis art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 343 ze zm.), czy też z 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, z inicjatywy Sądu Okręgowego w Koszalinie i Sądu Okręgowego w Łodzi oraz z wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w sprawie zgodności art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Wynikające z nich wnioski Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela i respektuje w rozpatrywanej sprawie.

3. Merytoryczne rozpoznanie zgłoszonego pytania prawnego wymaga w pierwszej kolejności precyzyjnego określenia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów ustawy ubezpieczeniowej. Zgodnie z treścią pytania prawnego wzorzec ten wyznaczać mają art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, z których znaczenie pierwszoplanowe ma art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Art. 77 ust. 2 Konstytucji zabrania ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano już wielokrotnie pogląd o ścisłym związku, w jakim unormowanie to pozostaje z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo do sądu. Trybunał Konstytucyjny wyraził przy tej okazji pogląd dotyczący konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Na tle unormowań art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji sformułowana została teza, zgodnie z którą „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika (...) dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza (...) swoiste domniemanie drogi sądowej” (por. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, s. 556). Jednocześnie, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny: „Nie oznacza to (...), że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne”. Dla ustalenia granic dopuszczalnych ograniczeń drogi sądowej podstawowe znaczenie mają unormowania art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile pierwszy z powołanych przepisów, formułujący pozytywnie prawo do sądu, obejmuje swoim zakresem prawo „dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji” (*tamże*, s. 557).

4. Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy

ustawy naruszają obie te zasady. Uniemożliwiały bowiem dochodzenie w trybie procesu cywilnego wyższych roszczeń od uzyskanych na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia. Trybunał stwierdza, że prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie i każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpoznania jego sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał wielokrotnie wskazywał na powszechność tego prawa, podkreślając, że odstępstwo od tej zasady może mieć miejsce tylko wyjątkowo. Ograniczenia tego prawa mogą – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – nastąpić jedynie wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji), przy czym ograniczenia te nie mogą oznaczać w ogóle wyłączenia drogi sądowej, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). W omawianej sprawie okoliczności wskazujące na konieczność wprowadzenia ograniczeń nie zachodzą. Natomiast – co wymaga podkreślenia – regulacja prawna, wynikająca z zakwestionowanych przepisów art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy, w ogóle uniemożliwiała zwrócenie się do sądu z roszczeniem odszkodowawczym.

5. Obowiązujący wcześniej przepis art. 40 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.), który wyłączał w zakresie w nim unormowanym przepisy prawa cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej za wypadki przy pracy, stanowiąc, że: „Świadczenia określone w ustawie stanowią zaspokojenie wszelkich roszczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo z tytułu śmierci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w stosunku do zakładów pracy wymienionych w art. 32 ust. 2 oraz w stosunku do instytucji i jednostek wymienionych w art. 33”, utracił moc obowiązującą już w 1990 r. na mocy ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206). Ustawodawca nie odniósł się wówczas i nie uchylił mocy obowiązującej objętych pytaniem prawnym przepisów art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z 19 grudnia 1975 r., co wprowadziło nieuzasadnioną konstytucyjnie nierówność pracowników w zakresie dochodzenia przez nich swoich roszczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w odniesieniu do osób objętych przepisami tej ustawy.

Jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoich rozstrzygnięciach, Konstytucja w żadnym ze swych przepisów nie dokonuje zróżnicowania pracowników na „prywatnych” i „uspołecznionych”. Przeciwnie, art. 65-67 Konstytucji ujmują pracownicze prawa i odpowiedzialności pracodawcy w taki sposób, że nie różnicują praw pracownika w zależności od stosunków własnościowych pracodawcy (por. wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57) a także w zależności od formy prawnej, w jakiej praca jest wykonywana.

Dezaktualizacja podziału pracodawców na „uspołecznionych” i „prywatnych” w świetle obowiązujących regulacji kodeksu pracy została wnikliwie wykazana w uchwale Sądu Najwyższego, sygn. akt III ZP 30/01 (OSNP nr 10/2002, poz. 243), i w powołanym tam orzecznictwie. Sąd Najwyższy wskazał, że po zmianie kodeksu pracy w 1996 r. „Kodeks pracy używa jednolitego określenia «pracodawca» bez zróżnicowania stosunków pracy w zależności od formy własności. Zróżnicowanie takie nie występuje obecnie także w przepisach regulujących ubezpieczenia społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych”. Argumentację tę podziela Trybunał Konstytucyjny i stwierdza, że nie tylko Konstytucja, ale także ustawodawstwo zwykle nie dostarcza argumentów za

konstytucyjną dopuszczalnością, w świetle art. 66 ust. 1 Konstytucji, różnicowania uprawnień odszkodowawczych za wypadki przy pracy z uwagi na status własnościowy pracodawcy i formę wykonywania pracy.

6. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ewentualne ograniczenia w zakresie równego traktowania podmiotów podobnych muszą być zawsze motywowane odpowiednio przekonywającymi argumentami. W orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96 (OTK w 1996 r., cz. II, poz. 33) wskazano cechy warunkujące równe traktowanie, które muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, których dotyczy kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Przesłanki uzasadniające zróżnicowanie muszą mieć charakter proporcjonalny, a waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Argumenty za zróżnicowaniem muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być w szczególności uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad, może być natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli w zasadzie sprawiedliwości społecznej nie znajduje podtrzymania. W tym bowiem zakresie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie.

7. Objęte pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu przepisy art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333 ze zm.) wprowadziły zaskarżonymi przepisami ograniczenie dochodzenia roszczeń w trybie postępowania cywilnego z tytułu wypadków przy pracy przez osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej i umowy zlecenia u pracodawców zróżnicowanych w oparciu o ich status własnościowy (jednostki gospodarki uspołecznionej i jednostki inne niż j.g.u.). Przyjęto przy różnicowaniu prawa do sądu pracowników oraz prawa do wynagrodzenia szkody i dochodzenia na drodze sądowej kryterium cechujące się brakiem relewantności i arbitralnością naruszające zasadę proporcjonalności (art. 32 Konstytucji). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż objęte pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu przepisy art. 21 i art. 38<sup>1</sup> ustawy z 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia są niezgodne z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.