

WYROK

z dnia 24 kwietnia 2002 r.

Sygn. akt P 5/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Marek Safjan – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2002 r., pytań prawnych Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu i Sądu Okręgowego w Częstochowie oraz wniosku Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego o zbadanie zgodności:

art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 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.) z art. 2 oraz z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

1. Art. 32 ust. 1 pkt 1 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, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 36, poz. 206, z 1991 r. Nr 94, poz. 422, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1996 r. Nr 24, poz. 110 i Nr 100, poz. 461 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118) jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wprowadza nierówne traktowanie pracodawców oraz osób uprawnionych do odszkodowania.

2. Art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 w części, w której ogranicza odpowiedzialność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tylko do pracowników nieuspołeczniczonych zakładów pracy i członków ich rodzin, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 78, poz. 713.

Ponadto postanawia umorzyć postępowanie na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie wniosku Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego z powodu niestawiennictwa wnioskodawcy.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Kędzierzynie-Koźlu w piśmie z 3 lipca 2001 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:

Czy art. 32 ust. 1 pkt 1 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.; dalej: ustawa z 12 czerwca 1975 r.) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 32 Konstytucji.

Powyższą wątpliwość co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu sąd powziął w związku z toczącą się przed nim sprawą z powództwa Stanisława K. przeciwko Hucie Katowice S.A. w Katowicach o zapłatę jednorazowego odszkodowania za wypadek przy pracy (sygn. akt IV P. 215/99).

Sąd Rejonowy wskazał, że zakwestionowana regulacja stanowi, iż jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci przysługuje: pracownikom uspołecznionych zakładów pracy i członkom ich rodzin – od zakładu pracy; pracownikom nieuspołecznionych zakładów pracy i członkom ich rodzin – od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W opinii pytającego sądu pozostawienie w obowiązującym porządku prawnym tego typu regulacji, mimo dokonanej transformacji ustrojowej, budzi poważne wątpliwości, ponieważ uzależnia ona istnienie po stronie pracodawcy (w dzisiejszym rozumieniu) obowiązku wypłaty jednorazowego odszkodowania od posiadania przymiotu “uspołecznionego”. Pojęcia “uspołecznionego” i “nieuspołecznionego” zakładu pracy wyeliminowane zostały, z wyjątkiem zaskarżonej ustawy, z porządku prawnego. W konsekwencji ujednoczone zostały prawa i obowiązki pracodawców. Obecnie brak jest również jakiegokolwiek definicji uspołecznionego zakładu pracy, nie zawiera jej ani prawo pracy, ani ubezpieczeń społecznych, a orzecznictwo jest w tym zakresie niejednolite.

Zdaniem pytającego sądu pozostawienie kryterium rozróżnienia uspołecznionego i nieuspołecznionego zakładu pracy, z uwagi na niemożliwość jednoznacznej interpretacji tych pojęć, narusza art. 2 Konstytucji, wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawa zasadę przyzwoitej legislacji i wynikający z niej nakaz określoności przepisów prawa.

W opinii Sądu Rejonowego zaskarżona regulacja jest również sprzeczna z zasadą równości wobec prawa, gdyż uzależnia obowiązek pracodawcy wypłaty jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy od kryterium, czy pracodawca ten ma charakter uspołeczniony, czy też nieuspołeczniony. Sąd pytający zwraca uwagę, że prawo nie różnicuje obowiązków pracodawców w zakresie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. “Obecny stan prawny rodzi po stronie uspołecznionych zakładów pracy obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne na rzecz ZUS, ale w przeciwieństwie do nieuspołecznionych zakładów pracy nie chroni ich od odpowiedzialności za owe wypadki”. Nierówność ta, zdaniem pytającego sądu, nie znajduje uzasadnienia z uwagi na ochronę praw osób ubezpieczonych. W aktualnej

sytuacji niewypłacalność pracodawców – uspołecznionych zakładów pracy jest bowiem zjawiskiem dość częstym.

Nierówność wobec prawa uspołecznionych i nieuspołecznionych zakładów pracy w zakresie obowiązku wypłaty jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy nie znajduje także, zdaniem pytającego sądu, uzasadnienia w przesłankach zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. “W świetle tych przesłanek trudno doszukać się dopuszczalnej konstytucyjnie przyczyny, zgodnie z którą odszkodowanie za wypadek przy pracy u uspołecznionego pracodawcy wypłacać ma i finansować z własnych środków ten pracodawca, natomiast za wypadek u nieuspołecznionego pracodawcy zapłaci ZUS”.

Uzasadniając właściwość wskazania jako wzorca kontroli art. 32 Konstytucji, pytający sąd, powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24) i stwierdził, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został na “ogół osób”, a więc zarówno osoby fizyczne jak i prawne.

2. Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego w piśmie z 24 maja 2001 r. wniósł o: 1) orzeczenie, że zapis art. 32 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 32 Konstytucji; 2) orzeczenie o bezprawnym stosowaniu podziału na zakłady uspołecznione i nieuspołecznione w ww. ustawie. Do powyższego pisma została dołączona uchwała Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego z 22 maja 2001 r. o wystąpieniu z takim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego w uzasadnieniu wniosku wyszedł z założenia, że zaskarżony przepis, będąc “reliktem minionej epoki”, nie przystaje do obecnej sytuacji gospodarczej kraju. Uznał, że różnicowanie prawne obowiązków odszkodowawczych pracodawców wobec pracowników z tytułu wypadku przy pracy, w zależności od tego, czy jest to zakład uspołeczniony czy nieuspołeczniony, nie znajduje oparcia w art. 2 i art. 32 Konstytucji.

3. Zarządzeniem Prezesa TK z 12 lipca 2001 r. z uwagi na to, że wniosek Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego dotyczy tej samej kwestii co wcześniej złożone pytanie prawne Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 13 września 2001 r. w przedmiocie objętym pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu oraz wniosku Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego zajął stanowisko, że: przepisy art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 czerwca 1975 r. są niezgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Przed uzasadnieniem swojego stanowiska Prokurator Generalny zasygnalizował wątpliwości, jakie budzi spełnienie przez wniosek Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego warunków formalnych określonych w art. 191 ust. 2 Konstytucji oraz w art. 32 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a także zgodność z art. 8 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235). Z dołączonej do wniosku uchwały nie wynika przede wszystkim czy została ona podjęta przez właściwy organ tego związku ani też kto został upoważniony do jej wykonania. Jeśli jednak oba pisma dają podstawę do merytorycznego rozpoznania, to zakres przedmiotu kontroli należy ograniczyć do art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 czerwca 1975 r., ponieważ nie wykazano, aby treść ust. 2 zaskarżonego przepisu

pozostawała w związku z tezami wniosku. Ponadto, odnośnie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu, Prokurator Generalny jest zdania, że choć przedmiotem kontroli jest tylko art. 32 ust. 1 pkt 1, to z uzasadnienia wynika, że pytanie to pozostaje w ścisłym związku z art. 32 ust. 1 pkt 2, pytający sąd powziął bowiem wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanej regulacji z uwagi na skonfrontowanie obu punktów ust. 1 art. 32 ustawy z 12 czerwca 1975 r.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że przyjęte w art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej ustawy zróżnicowanie obowiązków pracodawców, w zależności od tego, czy obowiązek ten dotyczy uspołecznionego czy nieuspołecznionego zakładu pracy, nie znajduje uzasadnienia na gruncie zasad ustrojowych ukształtowanych w Konstytucji, zarówno w art. 20, jak i innych przepisach konstytucyjnych. Klasyfikacja zakładów pracy na uspołecznione i nieuspołecznione pozostaje obecnie w kolizji z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym i dlatego art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. należy ocenić jako sprzeczny z art. 2 Konstytucji. Na rzecz tego poglądu przemawia także obowiązująca ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), która nie zawiera podobnego zróżnicowania pracodawców.

W opinii Prokuratora Generalnego brak jest natomiast wystarczających przesłanek do przyjęcia, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 32 Konstytucji, z uwagi na to, że zasada w nim zawarta odnosi się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a nie do osób prawnych. Zaskarżona regulacja nie ma wpływu na sytuację osób poszkodowanych wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, a tylko na sytuację prawną pracodawców, dlatego zarzut w tym zakresie należy uznać za chybiony.

5. Sąd Okręgowy w Częstochowie postanowieniem z 22 listopada 2001 r. (sygn. IV Pa 187/01) w sprawie z powództwa Jarosława P. przeciwko Skarbowi Państwa, Wojewodzie Śląskiemu oraz Zakładowi Lecznictwa Ambulatoryjnego w Zawierciu o odszkodowanie w związku z wypadkiem przy pracy, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z art. 32 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe pytanie prawne, Sąd Okręgowy przyjął, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że art. 32 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli, zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został bowiem na "ogół osób", a więc zarówno na osoby fizyczne, jak i prawne.

Zdaniem pytającego sądu, oceniając, czy art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. narusza konstytucyjną zasadę równości, należy ustalić cechę istotną, z uwagi na którą przepis ten dokonał zróżnicowania sytuacji prawnej jego adresatów. Jest to możliwe jedynie pod warunkiem zdefiniowania pojęcia podmiotu uspołecznionego i nieuspołecznionego. Zagadnienie to było przedmiotem szeregu orzeczeń Sądu Najwyższego, trudno jednak jednoznacznie określić kryterium kwalifikacji. Pojawiają się kryteria: własności, celu i funkcji danego podmiotu. Jednak w opinii pytającego sądu rodzaj własności, cel czy funkcja nie mogą być podstawą do różnicowania obowiązków pracodawców, tak jak to przewiduje kwestionowany przepis. Ma on bowiem charakter dyskryminujący "uspołecznionych" pracodawców, którzy, tak jak "nieuspołecznieni", opłacają składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego i nie ma podstaw, by świadczenia z ZUS nie obejmowały odszkodowań wypadkowych.

Ponadto nieuzasadnione zróżnicowanie pojawia się także w stosunku do osób uprawnionych do odszkodowań wypadkowych. Pracownicy uspołecznionych zakładów pracy są w sytuacji "gorszej" w przypadku niewypłacalności lub upadłości pracodawcy,

odszkodowania nie są bowiem wypłacane z ZUS. W tym kontekście, zdaniem Sądu Okręgowego, podkreślenia wymaga, że ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych potwierdza zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

Zdaniem pytającego sądu, zróżnicowanie praw i obowiązków pracodawców wg pojęcia “uspołeczniony”, “nieuspołeczniony” jest reliktem wywodzącym się z okresu PRL i obecnie ma charakter dyskryminujący.

6. Zarządzeniem Prezesa TK z 7 stycznia 2002 r. z uwagi na to, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Częstochowie dotyczy tej samej kwestii co wcześniej złożone pytanie prawne Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu oraz wniosok Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 17 stycznia 2002 r. w przedmiocie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Częstochowie, podtrzymał stanowisko, że spośród wskazanych wzorców kontroli (art. 2 i art. 32 Konstytucji) art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. jest niezgodny tylko z art. 2 Konstytucji, albowiem narusza zasady sprawiedliwości społecznej właściwe demokratycznemu państwu prawa. Art. 32 Konstytucji nie jest natomiast w tej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli.

8. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 4 marca 2002 r. zajął stanowisko, że – stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. – zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawców “uspołecznionych i “nieuspołecznionych”, dotyczące obowiązku wypłaty jednorazowego odszkodowania, może budzić wątpliwości co do zgodności z zasadą równego traktowania podmiotów i zasadą sprawiedliwości społecznej. Poinformował także, że przygotowywany w resorcie pracy projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych stanowi, że wszystkie określone ustawą świadczenia będą wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

9. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 19 marca 2002 r. przedstawił stanowisko Sejmu RP w sprawie zgodności art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r., uznając, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Treść art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. pozostaje w sprzeczności z zasadami ustrojowymi, które nie przewidują podziału gospodarki na uspołecznioną i nieuspołecznioną, nie znajduje więc konstytucyjnego oparcia podział na uspołecznione i nieuspołecznione zakłady pracy.

Zakwestionowany przepis w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę równości, gdyż bezzasadnie różnicuje sytuację prawną pracodawców w zakresie obowiązku wypłaty odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Regulacja ta pozostaje także w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, obciąża bowiem obowiązkiem wypłaty odszkodowania tylko uspołecznione zakłady pracy w sytuacji, gdy zasady ustalania składek na ubezpieczenie wypadkowe są jednakowe dla poszczególnych kategorii płatników i nie uwzględniają kryterium “uspołecznienia”.

10. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 22 marca 2002 r. poinformował, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu może wywołać skutki finansowe nie przewidziane w ustawie budżetowej na 2002 r., gdyż plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych został skalkulowany przy założeniu utrzymania w 2002 r. zasad finansowania jednorazowych odszkodowań

określonych w art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. Skala ewentualnych dodatkowych wydatków jest jednak trudna do oszacowania.

Poinformował również, że przygotowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, przekazany w dniu 28 lutego 2002 r. do uzgodnień resortowych, przewiduje rozwiązanie, w myśl którego fundusz wypadkowy wyodrębniony w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przejmuje finansowanie jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy wypłacanych przez tzw. uspołecznione zakłady pracy. Termin wejścia w życie tej ustawy przewidziano na 1 stycznia 2003 r.

II

Na rozprawie 24 kwietnia 2002 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu podzielił stanowisko pozostałych uczestników postępowania, że badaniu trzeba poddać cały przepis art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r., natomiast przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Sejmu wnieśli o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, w przypadku orzeczenia jego niekonstytucyjności przez TK.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestia zgodności z Konstytucją art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 czerwca 1975 r. została przedstawiona w dwóch pytaniach prawnych (Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu i Sądu Okręgowego w Częstochowie) oraz we wniosku Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego.

Pierwsze pytanie prawne skierowane do Trybunału przez Sąd Rejonowy w Kędzierzynie-Koźlu dotyczy zgodności art. 32 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Drugie pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w Częstochowie dotyczy zgodności art. 32 ust. 1 kwestionowanej ustawy, a jako wzorzec podano jedynie art. 32 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu należy rozważyć problem zakresu podmiotowego art. 32 Konstytucji, biorąc pod uwagę używane w zaskarżonym przepisie pojęcie “zakładu pracy” ma to znaczenie dla oceny, czy art. 32 Konstytucji stanowi właściwy wzorzec konstytucyjności. Pojawiająca się *prima facie* wątpliwość dotyczy faktu, iż został on zamieszczony w rozdziale “Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a zatem dotyczącym – jak wynika z jego tytułu – praw i wolności osób fizycznych.

Już wstępna analiza przywołanej normy konstytucyjnej prowadzi do wniosku, iż trudno wykluczyć możliwość zastosowania przepisu art. 32 Konstytucji do innych podmiotów niż osoby fizyczne. Nierówne traktowanie określonych kategorii osób może mieć miejsce zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i względem innych podmiotów, i to zarówno w porównaniu z sytuacją innych osób prawnych (jednostek organizacyjnych), a czasem również osób fizycznych. Istotnym kryterium nie jest i nie może być w takim przypadku wyłącznie konstrukcja podmiotowości prawnej. Wypada zaznaczyć, że np. tak szczególny instrument kontroli konstytucyjności, jakim jest skarga konstytucyjna, może być co do zasady wnoszony do TK również przez osoby prawne. Jest to zarówno ustalone

stanowisko doktryny (zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 157 i n.), jak i dotychczasowego orzecznictwa TK (por. np. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96). Trudno zgodzić się z tezą, że inne poza osobami fizycznymi podmioty nie są objęte konstytucyjną ochroną w zakresie podstawowych praw i wolności, ze względu na formalny argument – to jest usytuowanie pewnych przepisów w określonym tytule Konstytucji. Wniosku takiego nie może uzasadniać literalne brzmienie Konstytucji, skoro mogłoby to prowadzić do rezultatów w istocie nie dających się pogodzić z podstawowymi zasadami Konstytucji.

Na rzecz przyjętego stanowiska przemawia mocno argument, że większość konstytucyjnych praw podmiotowych może być odniesiona zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych. Jedynie niektóre spośród nich – bez wątpliwości – dotyczą wyłącznie osób fizycznych, ewentualnie tylko osób prawnych (por. J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, w: tenże (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 49).

2. Istnienie osób prawnych jako odrębnych bytów prawnych (jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną i we własnym imieniu uczestniczących w obrocie) jest uzasadnione istnieniem i potrzebą ochrony różnorodnych interesów, zarówno autonomicznych interesów samej osoby prawnej, jak i podmiotów ją tworzących. Po pierwsze, dopuszczenie do uczestnictwa w obrocie tego rodzaju tworów jako odrębnych bytów prawnych z natury rzeczy prowadzi do uznania istnienia samodzielnych praw podmiotowych, które podlegają ochronie w ustawodawstwie zwykłym (na gruncie prawa cywilnego przykładowo por. art. 24 czy 222 k.c.). Osobom prawnym mogą przysługiwać takie same prawa podmiotowe, jak osobom fizycznym. Jak niemal osiemdziesiąt lat temu na gruncie prawa polskiego wskazywał wybitny znawca tematyki, prof. R. Longchamps de Bérier, “(...) nie da się zaprzeczyć, że czy to związek ludzki, czy jakiś zakład lub fundusz, jeżeli tylko posiada opartą na statucie organizację, umożliwiającą trwałą i jednolitą działalność więcej ludzi mogących się zmieniać dla osiągnięcia pewnych oznaczonych celów, jest pojęciowo odrębną jednostką w życiu społecznym, która ze względu właśnie na tę działalność ma swoje własne, od interesów swoich członków czy organów odrębne interesy. Gdy zaś każdy twór, który może mieć interesy, może mieć też i prawnie chronioną możliwość ich zaspokojenia czyli prawo podmiotowe, przeto i te organizacje społeczne mogą mieć własne prawa podmiotowe, są zatem osobami w realnym tego słowa znaczeniu” (*Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 111-112). Nie podejmując szczegółowej analizy teorii osób prawnych prezentowanych na gruncie prawa prywatnego (por. ich analizę w: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wyd. 2, Warszawa 1998, s. 202-204, por. też A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 150), wystarczy przypomnieć, że funkcjonowanie w obrocie organizmów posiadających przymiot “osób prawnych” lub co najmniej zdolnych do działania, mających zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, jest wspólnym rysem zarówno europejskich systemów prawnych, jak i systemów należących do odmiennych tradycji prawnych. Uzasadnieniem takiej konstrukcji, której korzenie sięgają prawa rzymskiego, jest w pierwszym rzędzie ułatwienie jednostkom (osobom fizycznym) lub ich grupom realizacji określonych interesów ekonomicznych. Jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność do działania nie funkcjonują zatem w pełnym oderwaniu od ludzi, którzy je tworzą i pośrednio bądź bezpośrednio mają wpływ na ich funkcjonowanie. Stanowią pewną “ekspresję” ich interesów indywidualnych. W konsekwencji interesy tych jednostek i ich ochrona są pochodną interesów osób fizycznych i stworzonych im gwarancji ustawowych, zawsze bowiem w ostateczności

dotyczą tej ostatniej kategorii. Rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych systemach prawnych w tym zakresie są różne, zależą w pierwszym rzędzie od celowości funkcjonowania określonych postaci podmiotów, zakresu ochrony określonych interesów gospodarczych, przyjętych konstrukcji ustawowych itp. Generalnie jednak można stwierdzić, że głównym motywem ich istnienia jest właśnie dobro pozostających zawsze na końcu łańcucha zależności osób fizycznych, które te organizmy mają reprezentować (por. np. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 166). Podobne stanowisko wyrażano we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), ochrona osób prawnych jest m.in. podyktowana “dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), bądź to korzystają z jej działalności (w przypadku osób prawnych typu zakładowego)”.

Należy podkreślić, że pojęcie “podmiotu” może się w pewnym stopniu różnić na gruncie poszczególnych gałęzi prawa. Nie może jednak budzić wątpliwości, że najbardziej uniwersalny charakter mają w tym zakresie regulacje prawa cywilnego, przyjmujące dychotomiczny podział podmiotów na osoby fizyczne i prawne. Status podmiotowy jednostki na gruncie prawa cywilnego będzie więc co do zasady relewantny również przy ocenie zakresu podmiotowego zastosowania konstytucyjnych praw i wolności. Uzasadnienia będzie wymagała odmowa uznania osoby prawnej za podmiot określonego prawa konstytucyjnego, a nie odwrotnie, a więc przypisanie osobie prawnej danego prawa lub wolności.

Pojęcie podmiotowości przyjęte w prawie powszechnym nie wyczerpuje jednak zakresu podmiotowego przyjętego na gruncie norm konstytucyjnych. Interpretacja tych norm musi bowiem uwzględniać autonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych, co oznacza że niektóre gwarancje konstytucyjne będą odnoszone niekiedy również do tego rodzaju jednostek organizacyjnych lub instytucji, które nie dysponują przymiotem osobowości prawnej, poprzez swą aktywność urzeczywistniają jednak określone prawa i wolności konstytucyjne (np. nie zarejestrowana partia polityczna).

Określenie użyte w kwestionowanej ustawie: “zakład pracy”, obejmuje również inne podmioty lub jednostki organizacyjne niż osoby fizyczne. Należy zauważyć, że w samym kodeksie pracy pojęcie zakładu pracy zostało zastąpione przez pojęcie “pracodawcy”. Zgodnie z brzmieniem art. 3 kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Pojęcie “zakład pracy”, zachowane w przepisach prawa pracy, jest związane z reguły z ujęciem przedmiotowym – miejscem świadczenia pracy (por. M.T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 17). W niektórych starszych regulacjach normatywnych (tak jak na tle kwestionowanego przepisu ustawy) termin “zakład pracy” należy utożsamiać z pojęciem podmiotu zatrudniającego. W konsekwencji nie może budzić wątpliwości, że podobnie jak termin “pracodawca”, pojęcie “zakład pracy” w znaczeniu podmiotu zatrudniającego dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej oraz osób prawnych. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że o ile każda osoba prawna jest z natury rzeczy pracodawcą (poza Skarbem Państwa), o tyle jednostka organizacyjna może być pracodawcą, jeżeli: 1) jest dopuszczona przez prawo; 2) ma uregulowany sposób kierowania swoimi sprawami i reprezentacji w stosunkach zewnętrznych; 3) ma majątek odrębny od majątku założycieli lub członków (por. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Gdańsk 1996, s.152). *Ex definitione* pojęcie “uspołecznony zakład pracy”, używane w art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. nie dotyczy będących pracodawcami osób fizycznych, gdyż – nie przesądzając w tym miejscu problematyki definicji – w jego majątku pośrednio lub

bezpośrednio uczestniczy Skarb Państwa, jednostka samorządowa lub zorganizowana grupa osób, realizując pewne cele społeczne czy publiczne. Pojęcie to natomiast może obejmować zróżnicowane pod względem prawnym osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które jednak spełniają wystarczające przesłanki uznania za podmiot zatrudniający – pracodawcę w rozumieniu przepisów prawa pracy. Poczynione ustalenia stanowią w konsekwencji podstawę dla uznania, że dokonanie oceny pozycji prawnej poszczególnej kategorii zakładów pracy z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania znajduje co do zasady uzasadnienie.

Należy uznać, że nie ma racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania standardów ochrony konstytucyjnej pewnych kategorii podmiotów jedynie z uwagi na ich konstrukcję prawną. Stanowisko takie nie wyklucza jednak *per se*, że w pewnych przypadkach może być uzasadnione odstępstwo ustawodawcy od zasady równego traktowania osób prawnych i osób fizycznych, bądź w ramach obu kategorii niektórych grup – przedsiębiorców, pracodawców, z uwagi na ich szczególne cechy.

3. Zanim zostanie dokonana ocena zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych trzeba zauważyć, że podział przyjęty w art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. nie jest obojętny dla pozycji podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym. Obciążenie jednej kategorii pracodawców obowiązkiem bezpośredniej wypłaty odszkodowań z jednoczesnym przejściem takiego obowiązku przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do innej kategorii (“zakładów nieuspołecznionych”) powoduje bowiem, iż w praktyce może dojść do zachwiania równowagi w zakresie konkurencji na rynku. Wypada przypomnieć, że zgodnie z art. 20 Konstytucji, podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta przede wszystkim na wolności działalności gospodarczej. Natomiast stosownie do treści art. 22 Konstytucji, ograniczenie swobody takiej działalności jest możliwe jedynie w drodze ustawy oraz wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Wszelkie odstępstwa od tej zasady muszą bądź wynikać ze szczególnych przepisów Konstytucji, bądź być na jej gruncie usprawiedliwione. Brak ważnego interesu publicznego powoduje z całą pewnością konieczność uznania, iż podział prowadzący do arbitralnego uprzywilejowania pewnej kategorii podmiotów gospodarczych jest konstytucyjnie nieuzasadniony.

Nie analizując w tym miejscu pojęcia “zakładu uspołecznionego”, trzeba zauważyć, że obejmuje ono państwowe osoby prawne. Jest więc istotne ustalenie, czy ocena sytuacji prawnej podmiotu z punktu widzenia standardów konstytucyjnych dotyczyć może też państwowych osób prawnych. W przedmiotowej sprawie wypada wskazać, iż państwo może wykonywać przysługujące mu “dominium” w zakresie władztwa gospodarczego w różny sposób. Ma szeroką swobodę co do alokacji środków i tym samym, w dużej mierze tak jak prywatny przedsiębiorca, może decydować o podejmowanych działaniach ekonomicznych, kierując się kryterium opłacalności i zysku. Z drugiej strony należy pamiętać o tym, że na władzy publicznej spoczywa szczególny obowiązek realizacji zadań w interesie społecznym z zakresu tzw. użyteczności publicznej. Ponadto, dla realizacji określonych zadań gospodarczych, niezależnie od kryterium zysku, państwo powołuje jednostki organizacyjne, zazwyczaj wyposażone w przymiot osobowości prawnej (np. przedsiębiorstwa państwowe). Od chwili ich ustanowienia nie mogą one co do zasady – bez szczególnego uzasadnienia – być traktowane inaczej niż inne, niepubliczne podmioty działające na rynku. Dotyczy to również ich praw i obowiązków wynikających z norm prawa pracy. Niedopuszczalne jest zatem nie znajdujące szczególnego uzasadnienia, przede wszystkim według kryterium interesu publicznego, ani ich szczególne uprzywilejowanie, ani dyskryminowanie.

Większa swoboda ustawodawcy w kształtowaniu sytuacji prawnej podmiotów należących do sektora państwowego nie oznacza w żadnym razie arbitralności rozwiązań, a w przypadku gdy różnicowanie ich pozycji prawnej może mieć znaczenie dla praw innych podmiotów bądź rzutować na sposób realizacji innych zasad konstytucyjnych, przyjęte rozwiązania normatywne wymagają zawsze zaistnienia uzasadnionych konstytucyjnie powodów.

Problematyka objęta w niniejszej sprawie analizą dotyczy szerszego zakresu podmiotów, niż tylko państwowe jednostki organizacyjne. Abstrahując w tym miejscu od definicji “uspołecznionych zakładów pracy” należy podkreślić, że niezgodność z Konstytucją nie dotyczy samego rozróżnienia na “zakłady uspołecznione” i “nieuspołecznione”. Sam podział według pewnych wskazanych w ustawie kryteriów nie może uzasadniać stwierdzenia niezgodności takiej regulacji z Konstytucją. Istotne jest jedynie to, w jakim celu wprowadzono podział na pewne kategorie oraz skutki, jakie z nim się wiążą. Niezgodność wskazanego przepisu z Konstytucją może być oceniana tylko z punktu widzenia skutków prawnych wynikających ze zróżnicowania pracodawców w zakresie obowiązku wypłaty odszkodowań. W uznaniu Trybunału teoretycznie mogą istnieć sytuacje uzasadniające zróżnicowanie pozycji prawnej pewnych kategorii podmiotów, w tym również pracodawców. Będzie tak wówczas, gdy istnieje uzasadniony i podlegający ochronie na gruncie przepisów konstytucyjnych interes, którego uwzględnienie wymaga wprowadzenia przez ustawodawcę zróżnicowania tego rodzaju. Potwierdza to również wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne jest zatem ustalenie, czy na gruncie wspomnianej ustawy podział taki znajduje uzasadnienie. Jeśli podział taki nie znajduje uzasadnienia, to zakwestionowaniu ulegać też może ważność interesu przemawiającego za zróżnicowaniem przyjętym w badanej normie.

4. W polskim ustawodawstwie brak jest legalnej definicji tzw. uspołecznionych i nieuspołecznionych zakładów pracy. Pojęcia te znane były na gruncie ustawodawstwa pracy i ubezpieczeń społecznych przed 1990 r., przede wszystkim w samym kodeksie pracy z 26 czerwca 1974 r. (por. np. w pierwotnym brzmieniu art. 28 § 1, 88 § 1, 108 § 1 i 2, 243, 305). Tzw. sektor uspołeczniony funkcjonował odrębnie i podlegał szczególnym regulacjom prawnym. Jego wyodrębnienie wynikało z podstawowych założeń przyjętego w PRL systemu gospodarczego – tzw. gospodarki uspołecznionej, czego wyrazem był statuujący podstawowe zasady ustroju gospodarczego art. 7 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. Wiązało się to z uprzywilejowaniem tzw. jednostek gospodarki uspołecznionej i dążeniem do stopniowej eliminacji sektora gospodarki prywatnej, niepodlegającego bezpośrednio nadzorowi organów władzy państwowej w ramach realizacji planów gospodarczych. Podział ten był przyjęty w całym systemie prawa. Pojawił się poprzez wprowadzenie kategorii zakładów uspołecznionych w dekrete z 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz. U. Nr 21, poz. 84 ze zm.) jednak dopiero w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 25 lutego 1958 r. (Dz. U. Nr 11, poz. 38). Na trwałe wprowadzono go do polskiego ustawodawstwa z początkiem lat pięćdziesiątych (por. np. ustawę z 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnianiu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych, Dz. U. Nr 10, poz. 106; ustawę z 7 marca 1950 r. o zapobieżeniu płynności kadr pracowników w zawodach lub specjalnościach szczególnie ważnych dla gospodarki uspołecznionej, Dz. U. Nr 10, poz. 107). Wyrazem tej tendencji na gruncie prawa cywilnego było m.in. oparcie działalności jednostek gospodarki uspołecznionej na tzw. “narodowych planach gospodarczych”, wprowadzenie obowiązku zawierania umów (kontraktowania) między tymi jednostkami, istnienie odrębnych, szczególnych przepisów dotyczących tzw. własności społecznej, itd.

Po roku 1990, wraz ze zmianami ustrojowymi i wprowadzeniem systemu gospodarki rynkowej, wspomniany podział stracił rację bytu z uwagi na zrównanie pozycji prawnej podmiotów funkcjonujących w ramach wolnego rynku. Stopniowo zatem eliminowano przepisy dotyczące szczególnej pozycji jednostek uspołecznionych. Obecnie pojęcia te na gruncie przepisów prawa pracy są zastąpione ogólną formułą “pracodawcy” (por. np. art. 96 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm., w brzmieniu ustalonym przez art. 48 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). Określeniem “pracodawca” – nowelizacją dokonaną ustawą z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110) – zastąpiono pojęcie “uspołeczniony zakład pracy” również w kodeksie pracy (art. 88). W większości obowiązujących aktów prawnych wyeliminowano ten anachroniczny podział, jednak – obok będącej przedmiotem niniejszej sprawy ustawy z 12 czerwca 1975 r. – można wskazać na nieliczne inne akty normatywne, które go utrzymują (por. np. art. 17 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.).

Obecnie pracodawcą może być zarówno osoba prawna, jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, jak i osoba fizyczna (por. art. 3 k.p.). Należy też podkreślić, że zasadniczo nie różnicuje się praw i obowiązków pracodawców z uwagi na publiczny bądź prywatny charakter podmiotu własności przedsiębiorstwa czy strukturę właścicielską przedsiębiorstwa.

Ustawa z 12 czerwca 1975 r., mimo że nie zawiera definicji zakładu uspołecznionego i nieuspołecznionego, posługuje się tymi określeniami. O “uspołecznionym zakładzie pracy” stanowi w art. 32 i art. 45 ust. 1, wskazując w tym ostatnim przepisie, że “uspołecznione zakłady pracy mogą zawierać umowy ubezpieczenia w zakresie następstw nieszczęśliwych wypadków, jak też ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone wypadkiem przy pracy”. Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 27 maja 1998 r., III ZP 12/98 (OSNAP 1998/23/689), początkowo takie ujęcie kwestionowanego przepisu miało stworzyć gwarancję realizacji wypłat odszkodowań przez zakłady uspołecznione. Jak dalej wskazano w przywołanym orzeczeniu, “takich gwarancji nie dawały nieuspołecznione zakłady pracy, których udział w życiu gospodarczym był ograniczany z przyczyn ideologicznych, co w założeniu minionej formacji politycznej – nie sprzyjało pewności realizacji takiego obowiązku odszkodowawczego”. Obecnie tego rodzaju argumentacja nie może być uznana za uzasadniającą dalsze utrzymanie zróżnicowania ze względu na charakter pracodawcy.

Obowiązująca wcześniej ustawa z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy (Dz. U. Nr 3, poz. 8 ze zm.) nie wprowadzała również definicji zakładów uspołecznionych i nieuspołecznionych. Akt ten wprowadzał, podobnie jak obowiązująca obecnie ustawa, zasady przyznawania jednorazowych odszkodowań z tytułu trwałego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci pracownika (art. 11). Podobnie też, jak inne świadczenia określone w tej ustawie, przysługiwały one od uspołecznionych zakładów pracy (art. 1), a Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który wypłacił świadczenie przysługiwało roszczenie o zwrot od uspołecznionego zakładu pracy (art. 18).

Wstępnie można by zauważyć, że podział na zakłady “uspołecznione” i “nieuspołecznione” został utrzymany w ustawie z 12 czerwca 1975 r. bez uzasadnienia społeczno-gospodarczego. Analiza poszczególnych jej nowelizacji, w ramach których zmieniono wiele regulacji w niej zawartych, prowadzi wprawdzie do wniosku, że

ustawodawca celowo utrzymuje takie rozwiązanie prawne, trudno jednak wskazać *de lege lata* racjonalne przesłanki świadczące za koniecznością różnicowania tego rodzaju obciążeń ze względu na kryterium “uspołecznienia” pracodawcy. Jak zasadnie zauważono w cyt. już orzeczeniu SN z 27 maja 1998 r. takie kryterium jest obecnie anachronizmem.

5. Zasada równego traktowania była dotychczas rozważana w wielu orzeczeniach Trybunału. Jest ona rozumiana w ten sposób, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Sprzeczność rozważanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości może być rozważana z dwóch punktów widzenia. Podobne podmioty powinny być traktowane tak, by w sytuacjach podobnych wszystkie one ponosiły nakładane na nie obciążenia, a więc aby pewne z nich nie były obciążone dodatkowo, zaś inne – od tego dodatkowego obciążenia zwolnione. Rozwiązanie normatywne, które nie respektuje tej zasady oznacza z jednej strony, że podmioty, które mają ponosić dodatkowe obciążenia są traktowane niekorzystnie, z drugiej strony podmioty odciążone od tych świadczeń są znacząco uprzywilejowane. Pojawia się więc pytanie o zasadność nałożenia na “zakłady uspołecznione” obowiązku wypłaty świadczeń odszkodowawczych z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci ze środków własnych, skoro “nieuspołecznione” są od tych ciężarów zwolnione? W jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego wskazano, że “przyczyny takiej regulacji należy upatrywać nie tylko w potrzebie ochrony małych, nieuspołeczniionych zakładów pracy, których interes byłby niewątpliwie naruszony, gdyby miały obowiązek systematycznego pokrywania wydatków na świadczenia w postaci zasiłków i jednorazowych odszkodowań, ale przede wszystkim w potrzebie stworzenia gwarancji pracownikom tych zakładów w razie chorób, wypadków i innych zdarzeń wyłączonej zdolności do pracy” (uchwała SN z 6 grudnia 1994 r., II PZP 5/94, OSNAP 1995/19/237). Jednak z drugiej strony okazuje się, iż tak pojmowana ochrona “zakładów nieuspołeczniionych” i ochrona pracowników w nich zatrudnionych prowadzą do nieuzasadnionego uprzywilejowania w stosunku do “zakładów uspołeczniionych”, obciążonych odrębnym obowiązkiem samodzielnego ponoszenia ciężarów odszkodowawczych przewidzianych w kwestionowanym przepisie.

Można zauważyć, że sprzeczność art. 32 ust. 1 kwestionowanej ustawy z Konstytucją jest niewątpliwa, o ile inne, szczególne rozwiązania nie wprowadzają takiego systemu, który umożliwiałby obciążenie zakładów nieuspołeczniionych takimi świadczeniami pośrednio, np. poprzez odrębny system rozliczeń z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, z czego byłyby zwolnione tzw. zakłady uspołecznione. Wówczas uznanie, iż realne obciążenia obu wskazanych grup są podobne powodowałoby konieczność rozstrzygnięcia kwestii, czy – niezależnie od możliwości naruszenia interesów osób trzecich, jakimi są uprawnieni z tytułu odszkodowania, a przede wszystkim nieuzasadnionego wprowadzenia odrębnych zasad dochodzenia roszczeń – istnienie takich dwóch różnych systemów można uznać za usprawiedliwione i celowe. Jednak ani inne przepisy ustawy z 12 czerwca 1975 r., ani regulacje innych ustaw, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), nie uzasadniają odmiennego traktowania.

Ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych są objęte przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. art. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy, wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo, zaś, jak wskazano w jej art. 2a ust. 1, “ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny”. Należy podkreślić, że ustawa ta posługuje się ogólnym pojęciem “pracodawcy”,

nie różnicując tej ogólnej kategorii na zakłady uspołecznione czy nieuspołecznione. Pojęcie to obejmuje jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną pozostającą z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi (art. 4 pkt 2a). Pracodawca jest uznawany za płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. Tzw. ubezpieczenie wypadkowe ma charakter obowiązkowy w wypadku osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu (art. 12 ust. 1). Podlegają mu osoby fizyczne będące pracownikami od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania tego stosunku, wykonujący pracę nakładczą bądź zleceniobiorcy – od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania do dnia rozwiązania lub wygaśnięcia tej umowy, członkowie spółdzielni – od dnia rozpoczęcia wykonywania pracy na rzecz spółdzielni do dnia zakończenia jej wykonywania, oraz inne podmioty, wymienione w art. 13 ustawy. W wypadku pracowników, członków spółdzielni, zleceniobiorców i niektórych innych podmiotów składki na ubezpieczenie wypadkowe finansują w całości, z własnych środków, płatnicy składek (art. 16). Na nich też co do zasady spoczywa obowiązek obliczania, rozliczania i przekazywania co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tych składek w całości (art. 17). W pozostałych wypadkach, poza zakresem wskazanym w ust. 1 tego przepisu, obowiązek ten spoczywa na samych ubezpieczonych. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe (art. 20 ust. 1). Wyплаты świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego finansowane są ze środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), w którym wyodrębniony jest tzw. fundusz rezerwowy dla ubezpieczenia wypadkowego, jak również ubezpieczeń rentowych oraz chorobowych. Dla ubezpieczeń wypadkowych fundusz ten tworzony jest ze środków pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu wypadkowego, pomniejszonych o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku (art. 55-57 ustawy). Ustawa nie tylko nie wprowadza rozróżnienia na zakłady uspołecznione i nieuspołecznione, lecz również nie wprowadza rozwiązań, które powodowałyby wyrównanie niejednakowego traktowania zakładów uspołeczniowanych i nieuspołeczniowanych na gruncie art. 32 ustawy z 12 czerwca 1975 r. czy to przez zrównanie obu grup w świadczeniach wypadkowych, czy też zwrotu świadczeń wypłacanych przez tzw. zakłady uspołecznione. Takie ujęcie potwierdza zasadność zarzutu niezgodności przepisu art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 czerwca 1975 r. z art. 32 Konstytucji. Należy też podkreślić, że niezależnie od tego, czy jakiegokolwiek przepisy innych aktów normatywnych, w tym np. wspomnianej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tworzyłyby tego rodzaju instytucje zrównujące sytuację obu kategorii zakładów pracy, samo rozróżnienie jest pozbawione uzasadnienia, skoro nie istnieją żadne istotne i uzasadnione przyczyny, dla których sposób realizacji świadczeń na rzecz osób podlegających ubezpieczeniu byłby różny. Utrzymywane w systemie prawnym zróżnicowanie pozycji prawnej tzw. zakładów uspołeczniowanych i nieuspołeczniowanych należy uznać za mające cechy arbitralności. Rzutować ono może negatywnie na sytuację ekonomiczną jednostek zaliczanych do kręgu zakładów uspołeczniowanych, prowadzi też w konsekwencji do stosowania nierównych zasad z punktu widzenia reguł wolności gospodarczej chronionej w art. 22 Konstytucji.

Kwestia nierównego traktowania podmiotów ma na tle omawianej sprawy wymiar dodatkowy związany z sytuacją osób poszkodowanych – pracowników uprawnionych do stosownych świadczeń na podstawie art. 32 ustawy z 1975 r. Jest charakterystyczne w rozpatrywanej sprawie, że nierówne traktowanie pracodawców przekłada się wprost na nierówne traktowanie poszkodowanych pracowników, choćby przez to, iż dochodzić powinni swoich roszczeń, w obu przypadkach o tożsamym charakterze, od zupełnie różnych podmiotów. Nie chodzi tu wyłącznie o odrębny tryb, lecz również o możliwość

skutecznej egzekucji takich świadczeń, co jest szczególnie istotne w obecnych realiach. Wskazanie określonego trybu dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych pracowników nie może być *per se* niezgodne z Konstytucją. Na tle ocenianej regulacji mamy jednak do czynienia z odmiennością trybów, która może wpływać na sytuację osoby poszkodowanej. Osoby uprawnione dochodzą bowiem roszczeń od różnych podmiotów, a to w konsekwencji nie pozostaje bez wpływu na realne szanse uzyskania świadczenia. Zróznicowanie takie może prowadzić do odpowiednio lepszej lub gorszej sytuacji prawnej poszkodowanych lub ich rodzin, mimo że podstawę roszczeń stanowią takie same zdarzenia faktyczne.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że różnice w sytuacji prawnej poszkodowanych nie ulegają eliminacji na tle ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1). Ustawa ta – jak wskazano w art. 1 – reguluje zasady oraz zakres ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Zgodnie z art. 2 ust. 1, pracodawcą jest zarówno osoba fizyczna, jak i jednostka organizacyjna, niezależnie od posiadania przez nią przymiotu osobowości prawnej, zatrudniająca pracowników w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, z wyjątkiem zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. W razie niewypłacalności pracodawcy istniejące roszczenia pracownicze, które do tego czasu nie zostały zaspokojone, podlegają zaspokojeniu z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Należą do nich m.in. należności z tytułu jednorazowego odszkodowania pieniężnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pracownikowi albo członkom rodziny zmarłego pracownika (art. 6 ust. 2 pkt 1). Świadczenia te podlegają jednak zaspokojeniu, zgodnie z ust. 3 art. 6 ustawy, wówczas, gdy uprawnienie do tego świadczenia powstało w okresie 3 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy albo w okresie poprzedzającym ustanie stosunku pracy przypadającym w czasie nie dłuższym niż 9 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy lub następujących po tym dniu. Gwarancje te są zatem ograniczone i nie zapewniają pełnego zaspokojenia roszczeń pracowniczych, co z punktu widzenia interesów pracowników i ich rodzin nie powoduje pełnego zrównania sytuacji zatrudnionych w zakładach uspołecznionych i nieuspołecznionych.

Przedstawione argumenty prowadzą w konsekwencji do wniosku, że cecha, którą stanowi przymiot “uspołecznienia” zakładu pracy nie może być uznana za prawnie relewantne kryterium zróżnicowania obowiązków pracodawcy w zakresie analizowanych świadczeń wypadkowych. Kryterium to nie dość, że na tle aktualnych rozwiązań systemowych jest nieprecyzyjne i niejednoznaczne, nie znajduje też żadnego oparcia w innych wartościach konstytucyjnych. Wręcz przeciwnie, dotychczasowa analiza wykazuje, że rozwiązanie to w swych konsekwencjach prowadzi do przypadkowego, a przez to nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji prawnej samych poszkodowanych pracowników.

6. Przechodząc z kolei do zarzutu niezgodności przepisu art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 czerwca 1975 r. z art. 2 Konstytucji, należy wskazać, że wzorzec ten zawiera w istocie dwie podstawowe zasady konstytucyjne: zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Pierwsza ze wskazanych na gruncie art. 2 Konstytucji zasad, tj. zasada sprawiedliwości społecznej, uzupełnia, w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, zasadę wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Nie jest jednak zasadne utożsamianie obu tych zasad. Nie każde bowiem nierówne traktowanie stanowi jednocześnie naruszenie zasady

równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Uzupełniający, a ściślej rzecz ujmując – korygujący charakter reguły wyrażonej w art. 2 Konstytucji polega na tym, iż może ona uzasadniać odstępstwo od wyrażonej w art. 32 zasady równego traktowania. W konsekwencji z naruszeniem tej ostatniej mamy do czynienia wówczas, gdy brak jest uzasadnień dla odstępstwa od równego traktowania, a więc gdy zróżnicowanie pewnych kategorii podmiotów nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 2 Konstytucji (K. 11/99, K. 10/96, K. 17/95).

Zasada sprawiedliwości nie funkcjonuje w oderwaniu od innych wartości konstytucyjnych, lecz dopiero łącznie z nimi bądź przez odniesienie do nich znajduje pełne uzasadnienie. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, na gruncie art. 2 Konstytucji “można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi”. Prawu temu odpowiadają obowiązki państwa polegające na tym, iż obowiązane jest ono stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie takich aktów, które stałyby w sprzeczności bądź godziłyby w tę zasadę.

Prawo do sprawiedliwego traktowania nie może być również w niniejszej sprawie rozważane w oderwaniu od zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Powiązanie obu zasad zostało – jak to wyżej podkreślono – ugruntowane we wcześniejszym orzecznictwie TK (por. np. wyrok z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; wyrok z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). Niejednakowe rozłożenie obowiązków na gruncie art. 32 ust. 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. nie znajduje uzasadnienia na gruncie zasady sprawiedliwości społecznej, wręcz przeciwnie pogłębia niesprawiedliwe traktowanie samych poszkodowanych i ich rodzin, co zostało wyżej wykazane.

7. Przyjęte w ustawie kryterium podziału zakładów pracy wymaga także oceny z punktu widzenia zawartych w art. 2 Konstytucji wymagań przyzwoitej legislacji, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK nawiązują do standardów demokratycznego państwa prawa. Nie bez znaczenia dla oceny kwestionowanej regulacji jest wskazywany w pytaniach prawnych brak możliwości jednoznacznego ustalenia zakresu podmiotowego pojęć użytych w kwestionowanym przepisie. Rozróżnienie to jest tym samym nieprecyzyjne, brak bowiem jednoznacznie ustalonych kryteriów kwalifikacyjnych.

Próba wskazania definicji “uspołecznionego zakładu pracy” została podjęta w orzecznictwie. Zasadniczo poszukiwania judykatury szły w podobnym kierunku, co próby wskazania kryteriów wyróżniania kategorii publicznych osób prawnych, tj. ze względu na strukturę właścicielską określonej jednostki organizacyjnej. Z pewnością, na co zwracano uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego, pojęcie “uspołecznionego zakładu pracy” nie jest tożsame z istniejącym w prawie PRL pojęciem “jednostka gospodarki uspołecznionej”. Zakres podmiotowy tego ostatniego pojęcia jest niewątpliwie szerszy: “każda jednostka gospodarki uspołecznionej była równocześnie uspołecznionym zakładem pracy, lecz nie każdy uspołeczniony zakład pracy był j.g.u.” (uchwała SN z 23 maja 1996 r., II UZP 22/95, OSNAP 1996/24/377). W dotychczasowym orzecznictwie SN widoczne są istotne trudności w przeprowadzeniu precyzyjnej i opartej na jasnych kryteriach linii granicznej między zakładami uspołecznionymi a nieuspołecznionymi. W związku z tym pojawiło się zapatrywanie, iż przeprowadzenie takiego rozgraniczenia w ogóle nie jest możliwe (uchwała SN z 6 grudnia 1994 r., II PZP 5/94, OSNAP 1995/19/237). Jak wskazano w jednym z orzeczeń SN, “przed nowelizacją kodeksu cywilnego w 1990 r., w literaturze przedmiotu przyjmowano, że o podziale zakładów pracy na uspołecznione i nieuspołecznione stanowi charakter własności środków produkcji, na jakich oparta jest

działalność zakładu pracy, charakter działalności, cel oraz podział pożytków, przy czym za uspołecznione zakłady pracy bezspornie przyjmowano zakłady, których środki produkcji stanowią własność społeczną, a więc własność państwową, spółdzielczą lub innych organizacji społecznych ludu pracującego (art. 126 k.c.)” (uchwała SN z 30 czerwca 1994 r., II UZP 15/94, OSNAP 1994/8/131). W aktualnym orzecznictwie przyjmuje się, że o zaliczeniu określonej jednostki do jednej z tych grup nie może przesądzać jedynie struktura właścicielska (por. np. uchwałę SN z 18 kwietnia 1996 r., II UZP 2/96, OSNAP 1997/1/10). Uznaje się, iż nie jest uspołecznionym zakładem pracy spółka akcyjna, w której jednoosobowa spółka Skarbu Państwa posiada ponad 50% kapitału akcyjnego, natomiast akcje objęły także podmioty zagraniczne (wyrok SN z 17 marca 1999 r., II UKN 496/98, OSNAP 2000/10/394). Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano prób wskazania *in concreto*, jaka jednostka należy do kategorii tzw. zakładów uspołecznionych. Wskazywano, że w świetle przepisu art. 3 kodeksu pracy jest nim przedsiębiorstwo państwowe, inne państwowe jednostki organizacyjne (np. urzędy państwowe), jak również spółdzielnie i organizacje społeczne (por. jednak uchwałę z 23 maja 1996 r., II UZP 22/95, OSNAP 1996/24/377, w której stwierdza się, że Powszechna Spółdzielnia Spożywców “Społem” nie jest uspołecznionym zakładem pracy w rozumieniu art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r.).

Za takie zakłady uznawano też np. organizacje spółdzielcze (zob. uchwała SN z 6 września 1994 r., II UZP 18/94, OSNAP 1995/3/37). Zakładem uspołecznionym jest również taki zakład, w którego dyspozycji pozostaje mienie komunalne, który może być prowadzony w formie spółki prawa handlowego (tak w uchwale z 18 kwietnia 1996 r.). Generalnie jednak słusznie wskazano, iż “z (...) przepisów prawa pracy odnoszących się do uspołecznionych i nie uspołecznionych zakładów pracy nie można wszakże wyprowadzić definicji wyrażenia “uspołeczniony zakład pracy” ani precyzyjnego rozgraniczenia między uspołecznionym i nieuspołecznionym zakładem pracy, na podstawie zaś art. 3 k.p. usprawiedliwiona jest jedynie teza, że uspołecznionym zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna. W dotychczasowej literaturze dotyczącej tego zagadnienia przyjęło się natomiast uważać, że kryterium decydującym o uspołecznieniu jest typ środków produkcji, na których oparta jest działalność zakładu pracy, charakter tej działalności, cel oraz podział pożytków (jak np. J. Broł w artykule *Sytuacja prawna pracowników w różnych typach zakładów pracy, stan aktualny i propozycja zmian* – Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 1185, Wrocław 1989, a także *Kodeks cywilny – Komentarz* pod redakcją Z. Resicha i in., Warszawa 1972, tom I, Wydawnictwo Prawnicze, s. 22, 122, 305, 325; M. Gersdorf, *Prawo spółdzielcze – Komentarz*, Warszawa 1985, Wydawnictwo Prawnicze – Wydawnictwo Spółdzielcze, s. 41-42)” (uchwała SN z 6 grudnia 1994 r., II PZP 5/94, OSNAP 1995/19/237). Powyższe trudności w określeniu jednoznacznej definicji i tym samym rozgraniczenia pojęć “zakład uspołeczniony” i “nieuspołeczniony” w uznanie Trybunału prowadzą do wniosku o naruszeniu wynikających z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego – reguły przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. np. wyrok z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Konieczność ich respektowania została wyrażona w wielu wcześniejszych orzeczeniach TK. Na ustawodawcy ciąży szczególnie obowiązek takiego kształtowania treści aktów normatywnych, aby zapewnić ich adresatom bezpieczeństwo prawne oraz umożliwić im możliwość decydowania o swoim postępowaniu “w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą wywołać” (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). Nie ulega wątpliwości, iż przyjęcie nieprecyzyjnych, nieostrych

pojęć, z których wprowadzeniem ustawa wiąże istotne skutki prawne co do praw i obowiązków podmiotów, które pojęcia te obejmują (pracodawcy) lub których pośrednio dotyczą (pracownicy lub ich rodziny) i tym samym brak jednoznacznych kryteriów zaliczania poszczególnych pracodawców do kategorii “uspołecznionych” bądź “nieuspołecznionych” zakładów pracy narusza wspomniane wyżej zasady.

W świetle przyjętego rozstrzygnięcia nie może budzić wątpliwości, że tryb dochodzenia świadczeń, o których mowa w art. 32 ustawy z 12 czerwca 1975 r. zostanie ujednoczony, a w konsekwencji bez względu na charakter pracodawcy również sytuacja prawna poszkodowanych pracowników będzie w tym zakresie jednakowa. Art. 32 ust. 1 zachowuje bowiem zgodnie z treścią wyroku Trybunału swoją moc w takiej części, w jakiej określona jest odpowiedzialność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do wszystkich grup pracowników, członków ich rodzin, bez względu na rodzaj zakładu pracy.

Należy podkreślić, że Trybunał nie znalazł podstaw do odroczenia wejścia w życie wyroku – zgodnie z wnioskiem przedstawiciela Sejmu i Prokuratora Generalnego. Odroczenie wejścia w życie wyroku powinno być ograniczone do sytuacji wyjątkowych. Należy bowiem zauważyć, że do czasu wejścia w życie wyroku TK przepis, co do którego Trybunał orzekł niekonstytucyjność musi być uznawany za obowiązujący. Stwarza to zawsze stan istotnej dysharmonii w ramach systemu prawa, a nadto może być źródłem sprzecznych rozstrzygnięć wydawanych w podobnych sprawach, lecz w różnych okresach.

W sprawie niniejszej przesłanką odroczenia wejścia w życie wyroku TK nie może być stan luki prawnej, która wytworzyłaby się w konsekwencji wyroku TK. Rozstrzygnięcie przyjęte w niniejszej sprawie nie pozostawia wątpliwości, że tryb dochodzenia świadczeń stosowany dotychczas wyłącznie wobec pracowników zakładów nieuspołecznionych będzie miał powszechne zastosowanie do wszystkich grup pracowników.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.