

Sygn. akt

## POSTANOWIENIE

Dnia 6 maja 2010r.

Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych

W składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Anna Głowacka

Protokolant:

po rozpoznaniu w dniu 6 maja 2010r. w Krakowie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania A M

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C

o umorzenie należności

postanawia

przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o następującej treści: „czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo Bankowe (Dz.U. Nr 71, poz. 609), jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)”.

## UZASADNIENIE

Decyzją z 11.2009r. Nr –

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K odmówił odwołującej się A M umorzenia należności z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne z związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym w okresach od marca 2006r. do października 2006r. oraz od października 2007r. do sierpnia 2009r. Organ rentowy uzasadniając swoje stanowisko powołał się na treść art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy prawo bankowe z dnia 24.04.2009r. oraz art. 83 ust. 1 pkt. i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13.10.1998r. (Dz.U. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.). Od powyższej decyzji A M wniosła odwołanie w którym podała, że od listopada 2001r. prowadzi działalność gospodarczą, zaś od maja 2004r. jest zatrudniona na podstawie umowy o prace. Od marca 2006r. do października 2006r. oraz od października 2006r. do sierpnia 2009r. przebywała na urlopie wychowawczym. W tym czasie terminowo opłacała składki z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Ustawą z dnia

24.04.2009r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznej oraz ustawy Prawo Bankowe, wprowadzono możliwość umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne dla osób przebywających na urlopie wychowawczym które nie opłaciły należności z tytułu składek. Natomiast wobec osób które składki opłacały możliwości takiej nie przewidziano. Odwołująca się podniosła że, takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest krzywdzące wobec osób które sumiennie opłacały składki i stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Dodała także, iż postępowanie ustawodawcy godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, bowiem przywilej umorzenia należności uzależniony został od przesłanki subiektywnej mianowicie, od tego czy składka została lub nie została opłacona przez osobę przebywającą na urlopie wychowawczym.

Rozpoznając przedmiotową sprawę Sąd Okręgowy powziął poważną wątpliwość wyrażoną w treści sformułowanego wyżej zagadnienia prawnego.

Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie miało bezpośredni wpływ na wynik niniejszego postępowania, gdyż w przypadku uznania konstytucyjności przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo Bankowe, odwołującej się A. M nie będzie przysługiwało prawo do umorzenia należności z tytułu opłaconych składek emerytalno - rentowych od marca 2006r. do października 2006r. oraz od października 2006r. do sierpnia 2009r. tj. w okresie przebywania na urlopie wychowawczym z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej.

Tytułem wstępu wspomnieć należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 19 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych osoby przebywające na urlopiach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalno – rentowym, a składki tych osób finansowane są z budżetu państwa. Jeśli jednak osoby takie mają inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczeń społecznych np. prowadzą działalność gospodarczą to w myśl art. 9 ust. 6 ustawy systemowej, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tego dodatkowego tytułu.

Po wejściu w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 01.01.1999r. zmienił się sposób zgłaszania do ubezpieczeń społecznych osób przebywających na urlopiach wychowawczych lub pobierających zasiłek wychowawczy albo zasiłek w wysokości zasiłku wychowawczego. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 3 ustawy systemowej obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą należy do nich samych. Natomiast wobec osób które tego obowiązku nie dopełniły ZUS dokonuje zgłoszenia z urzędu stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy.

W kwestii istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych osób przebywających na urlopiach wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego i prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą zapadały sprzeczne wyroki sądów. W dniu 23.05.2006r. Sąd Najwyższy

w składzie 7 sędziów podjął uchwałę (Sygn. akt III UZP 2/06, OSN ZU 2007/1-2/20) zgodnie z którą „osoby które w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego pozostają w stosunku pracy i równocześnie prowadzą działalność, podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu prowadzenia tej działalności”. Ostatecznie stanowisko w którym budżet państwa musiałby finansować składki za osoby z nieczynnym pracowniczym tytułem do ubezpieczeń, jednocześnie prowadzące działalność gospodarczą nie znalazło uzasadnienia.

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy Prawo bankowe (Dz. U. z 2009 r., Nr 71, poz. 609) wprowadzono możliwość umorzenia niektórych należności z tytułu składek, powstałych w związku z podleganiem obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywania na urlopie wychowawczy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy na wniosek płatnika składek, który w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zgłaszał ubezpieczonego podlegającego obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy zmienianej w art. 1, i jednocześnie pobierającego zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego z innego tytułu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarza należności z tytułu składek na te ubezpieczenia należnych za tego ubezpieczonego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności za okres, w którym ubezpieczony pobierał zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego z innego tytułu. W myśl zaś art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy na wniosek płatnika składek, który w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zgłaszał ubezpieczonego podlegającego obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy zmienianej w art. 1, i jednocześnie przebywającego na urlopie wychowawczym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarza w całości lub w części należności z tytułu nieopłaconych składek na te ubezpieczenia należnych za tego ubezpieczonego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności za okres, w którym ubezpieczony przebywał na urlopie wychowawczym. Na wniosek płatnika składek, pobrane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia niniejszej ustawy w życie, odsetki za zwłokę z tytułu nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, o których mowa w ust. 1, podlegają umorzeniu.

Powyższe reguły abolicji budzą wątpliwości Sądu, zwłaszcza w przypadku urlopu wychowawczego, bowiem osobom, które nie opłaciły należnych składek z tytułu działalności gospodarczej, kwoty te zostaną umorzone w całości lub w części. Natomiast kobiety, które zgodnie z przepisami (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) składki opłaciły, nie mają możliwości ich odzyskania. Ustawodawca w ramach grupy osób przebywających na urlopie wychowawczym i prowadzących działalność gospodarczą wprowadził wyraźny podział na osoby, które składki zapłaciły i te które od tego obowiązku się uchyliły. Jednocześnie przywilej umorzenia należności wprowadził wobec tych kobiet

które pomimo prawnego obowiązku składek nie opłacały. Taka regulacja może sprawiać wrażenie, że intencją ustawodawcy jest faworyzowanie tych którzy nie przestrzegają porządku prawnego. Skutkiem wprowadzonego unormowania na kontach ubezpieczonych, za których umorzono należności w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności i jednocześnie pobierania zasiłku macierzyńskiego Zakład Ubezpieczeń Społecznych zewidencjuje do dnia 31.12.2012r. składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za okres pobierania tego zasiłku. Zewidencjonowanie nie dotyczy osób, którym zostaną umorzone nieopłacone należności za okres przebywania na urlopie wychowawczym.

Takie rozwiązanie ustawodawcy zdaniem Sądu godzi w podstawowe zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawodawca i ma on w tym zakresie szeroką swobodę legislacyjną. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest cenzurowanie tylko takich działań ustawodawcy, którym można udowodnić naruszenie określonych norm, zasad bądź wartości konstytucyjnych. Zasada równości nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy, kategorii charakteryzujących się cechą istotną, a różne traktowanie podmiotów różniących się, to jest nie posiadających owej wspólnej cechy istotnej. Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie, bowiem zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą równości wymaga więc ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu. W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że także w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 1 Konstytucji jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo bez dyskryminowania i faworyzowania. Zdaniem Trybunału ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- muszą być proporcjonalne, tzn. 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;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zgodnie z obowiązującą regulacją prawną okres pobierania zasiłku macierzyńskiego z zabezpieczenia społecznego jest okresem składkowym, czyli okresem opłacania składek (na ubezpieczenie społeczne - do 31 grudnia 1998 r., na ubezpieczenia emerytalne i rentowe - od 1 stycznia 1999 r.) oraz okresem, za który nie było

obowiązku opłacania składki (przypadające przed 15 listopada 1991 r.). Natomiast okres przebywania na urlopie wychowawczym jest okresem nieskładkowym za który nie zostały opłacone składki, który jednak z uwagi na specyficzny charakter podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz jej wysokości. W uwagi na powyższe wydaje się zrozumiałym, że ustawodawca normując zasady dotyczące umorzenia należności składkowych zdecydował się na różne potraktowanie osób przebywających na urlopie macierzyńskim od tych korzystających z urlopu wychowawczego. W ramach bowiem grupy kobiet korzystających z przerwy w świadczeniu pracy z tytułu urodzenia dziecka i sprawowania nad nim osobistej opieki, wyodrębnił dwie klasy podmiotów posiadających inną cechę istotną. Poważne zastrzeżenia budzi jednak sens mechanizmu podziału w ramach kategorii kobiet przebywających na urlopie wychowawczym, na te które składki opłaciły i te które tego nie uczyniły.

Skoro norma równości wobec sprawą stoi na straży zasadzie równego traktowania podmiotów posiadających wspólną cechę istotną, w przedmiotowej sprawie cechą tą jest przebywanie na urlopie wychowawczym i jednocześnie prowadzenie działalności gospodarczej, to działanie ustawodawcy należy uznać za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Ponadto takie różnicowanie kobiet w żaden sposób nie służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest proporcjonalne, i nie ma charakteru relewantnego. Pewną niekonsekwencję w działaniu ustawodawcy dostrzec należy również, w zakresie dobrowolności składania wniosków o umorzenie należności. Bowiem umorzenie odbywa się na wniosek zainteresowanej. Zarówno osoba pobierająca zasiłek macierzyński (bez względu na to czy opłaciła składki emerytalno – rentowe) jak i ta która przebywała na urlopie wychowawczym i nie opłaciła składek może, ale nie musi składać wniosku o umorzenie zaległości składkowych. Tymczasem możliwości skorzystania z takiego prawa wyboru pozbawiono osoby przebywające na urlopie wychowawczym które składki opłaciły. Argumentacja jakoby takie działanie służyło na korzyść ubezpieczonych jest nieprzekonywująca. Co prawda kwoty opłaconych składek zasilają konta kobiet które konsekwentnie opłacały składki, jednak fakt ten nie koniecznie będzie miał odzwierciedlenie w wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych. Zgodnie bowiem z założeniami polskiego systemu emerytalno – rentowego generalnie wysokość emerytury zależy od dwóch elementów części stałej (socjalnej) świadczenia, tj. 24% kwoty bazowej oraz części indywidualnej zależnej od lat okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych) i dochodów z określonego okresu ubezpieczenia (podstawa wymiaru).

Zdaniem Sądu, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo Bankowe w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację dwu kategorii osób: tych, które będąc na urlopie wychowawczym opłaciły składki emerytalno – rentowe i te które ich nie uiściły.



Na oryginalnie właściwe powołany  
Zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz sądowy

*M. Faussek*  
mgr Magdalena Faussek