



PG VIII TK 113/10

P 24/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych, czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia przez płatnika wniosku o umorzenie należności z tytułu opłaconych, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie tejże ustawy, składek na ubezpieczenie społeczne za ubezpieczonego, podlegającego obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), w okresie, w którym ubezpieczony

ten przebywał na urlopie wychowawczym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych przedstawił wątpliwości co do zgodności art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe, zwanej dalej ustawą nowelizującą, z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Zarzuty pod adresem kwestionowanego unormowania oparte zostały na następującej argumentacji.

W art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej ustawodawca przyznał ubezpieczonym (płatnikom), którzy w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej nie wywiązywali się z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, prawo do umorzenia tych należności. Prawo do umorzenia należności nie przysługuje natomiast tym ubezpieczonym, którzy opłacali w tym okresie składki należne z tytułu prowadzenia takiej działalności gospodarczej w czasie korzystania z urlopu wychowawczego. Osoby te nie mogą zatem odzyskać uiszczonych kwot na ubezpieczenie społeczne. Ustawodawca dokonał w ten sposób podziału ubezpieczonych, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, którą stanowi prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, na tych, którzy składki opłacili, i tych, którzy nie wywiązali się z tego obowiązku, wprowadzając jednocześnie dla drugiej z wymienionych grup przywilej w postaci umorzenia należności.

Zastosowane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej kryterium – nieopłacenie składek na ubezpieczenie społeczne – jako uprzywilejowujące i różnicujące sytuację prawną ubezpieczonych w zakresie prawa ubiegania się o umorzenie należnych składek, nie spełnia, w ocenie Sądu pytającego, konstytucyjnie dopuszczalnych warunków różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, formułowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pozostaje ono bowiem w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, jest nieproporcjonalne i nierелеwantne. Różnicowanie sytuacji prawnej wskazanej grupy ubezpieczonych może sprawiać wrażenie, że intencją ustawodawcy było faworyzowanie tych osób, które nie przestrzegają porządku prawnego.

Uzasadnione jest, zdaniem Sądu pytającego, różne potraktowanie w ustawie nowelizującej kobiet pobierających zasiłek macierzyński (art. 3 ust. 1) i kobiet przebywających na urlopie wychowawczym (art. 4 ust. 1), gdyż na gruncie ubezpieczeń społecznych podmioty te nie charakteryzują się cechą wspólną. Okres pobierania zasiłku macierzyńskiego jest bowiem okresem składkowym, natomiast okres przebywania na urlopie wychowawczym jest okresem nieskładkowym, który, z uwagi na swój specyficzny charakter, podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz jej wysokości.

Wątpliwości Sądu budzi jedynie wprowadzony przez ustawodawcę podział kobiet, przebywających na urlopie wychowawczym i prowadzących w tym czasie działalność gospodarczą, na te, które opłaciły składki, i te, które tego nie uczyniły, a zostały w korzystniejszy, w ocenie Sądu, sposób potraktowane przez ustawodawcę. Sąd podkreślił przy tym, iż nie jest przekonujący argument, że kwestionowane pominięcie jest korzystne dla ubezpieczonych, z tego powodu, że – z uwagi na sposób obliczania wysokości emerytur jako części socjalnej i części indywidualnej, zależnej od długości

okresów ubezpieczenia – kwoty opłaconych, spornych, składek niekoniecznie znajdują odzwierciedlenie w wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych.

Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

A . M. od listopada 2001 r. prowadzi działalność gospodarczą, zaś od maja 2004 r. jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę. W okresach od marca 2006 r. do października 2006 r. oraz od października 2007 r. do sierpnia 2009 r. przebywała na urlopie wychowawczym. W okresach tych terminowo opłacała składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Decyzją z dnia 21 listopada 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił A . M. umorzenia należności z tytułu opłaconych przez Nią składek na ubezpieczenie społeczne, w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym. Podstawę prawną dla wymienionej decyzji odmownej stanowił przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym prawo do skutecznego złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne przyznane zostało tylko tym osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, które nie opłaciły składek. Natomiast te osoby, prowadzące działalność gospodarczą z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym, które opłaciły należne składki na ubezpieczenie społeczne, nie mogą ubiegać się o umorzenie takich należności.

Merytoryczne odniesie się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym poprzedzić należy ustaleniem przedmiotu zaskarżenia.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej:

„[n]a 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.”.

Sąd pytający art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej poddał konstytucyjnej kontroli w całości, formułując pod jego adresem zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Z analizy pytania prawnego wynika, iż Sąd nie dąży do wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Nie kwestionuje bowiem przyznania ubezpieczonym (płatnikom), którzy w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. do dnia 1 września 2009 r., nie opłacili składek należnych na ubezpieczenie społeczne, uprawnienia do złożenia wniosku o umorzenie tych należności. Nie kwestionuje również, wyrażonego w tym przepisie, obowiązku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydania decyzji uwzględnianej wniosek płatnika.

Wątpliwości Sądu nasuwa natomiast to, czy krąg adresatów tego uprawnienia został określony przez ustawodawcę w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, czy regulacja art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej jest regulacją pełną pod względem podmiotowym.

Kwestionowane jest zatem, w istocie, pominięcie ustawodawcze, co oznacza, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej podlega kontroli w zakresie, w jakim nie przyznaje on płatnikowi, który w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r. opłacił składki na ubezpieczenie

społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym, uprawnienia do złożenia wniosku o umorzenie tych należności.

Zarzutów skierowanych przez Sąd pytający pod adresem kwestionowanego przepisu nie można podzielić, z następujących powodów.

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, osobą uprawnioną do złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne jest płatnik (ubezpieczony), który w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r. prowadził działalność gospodarczą z jednoczesnym korzystaniem z urlopu wychowawczego lub zgłaszał do ubezpieczenia społecznego osoby z nim współpracujące, które przebywały na urlopie wychowawczym, i nie opłacił z tytułu tej działalności (współpracy) składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne.

Z uwagi na charakter zarzutów, sformułowanych przez Sąd pytający pod adresem art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, wypada na wstępie przypomnieć, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa w konkretnym przypadku została naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów charakteryzujących ich sytuację prawną, które są prawnie istotne [*vide* - wyrok z dnia 24 października 2005 r. w sprawie o sygn. P 13/04, OTK ZU (A) z 2005 r. Nr 9, poz. 102].

Zasada równości nie ma jednak charakteru absolutnego. Konstytucyjnie dopuszczalne są wyjątki od tej zasady, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej

proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [vide – wyrok z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Z uwagi na to, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej jest przepisem przejściowym – umożliwiającym tym ubezpieczonym (płatnikom), podlegającym obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie urlopu wychowawczego, którzy przed dniem wejścia w życie tej ustawy nie wywiązali się z obowiązku opłacania składek, uzyskanie decyzji o umorzeniu powstałych należności – dla jego oceny w płaszczyźnie art. 32 ust. 1 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie dotychczasowych rozwiązań prawnych, regulujących zbieg obowiązkowego ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej z tytułem - przebywanie na urlopie wychowawczym i tytułem - pobieranie zasiłku macierzyńskiego.

Zakwestionowany przepis nie dotyczy wprawdzie drugiego z wymienionych zbiegów tytułów ubezpieczenia, a ponadto, jak trafnie podkreśla Sąd pytający, ubezpieczeni pobierający zasiłek macierzyński i ubezpieczeni przebywający na urlopie wychowawczym aktualnie nie stanowią jednej grupy podmiotów, to jednak przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej można było mówić o podobnym traktowaniu ich przez ustawodawcę na gruncie ubezpieczeń społecznych. Z tego względu, jak i z uwagi na zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy nowelizującej, niezbędne jest przedstawienie dotychczasowych regulacji zbiegu tytułu ubezpieczenia – prowadzenie działalności gospodarczej z tytułem – pobieranie zasiłku macierzyńskiego.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), zwana dalej u.s.u.s., w art. 6 ust. 1 do osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu zalicza m. in. pracowników (pkt 1), osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące (pkt 5) oraz osoby pobierające zasiłek macierzyński i przebywające na urlopie wychowawczym (pkt 19). Wskazane w art. 6 ust. 1 u.s.u.s. grupy ubezpieczonych (tytuły ubezpieczenia), ogólnie mówiąc, wyróżnione zostały na podstawie kryterium – źródło uzyskiwania dochodu, rodzące obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Niezależnie od obowiązku ubezpieczenia emerytalno-rentowego, pracownicy podlegają także obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu i wypadkowemu (art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.s.u.s.). Z kolei, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą podlegają dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.) i obowiązkowemu ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 u.s.u.s.). Osoby przebywające na urlopie macierzyńskim i wychowawczym nie podlegają natomiast ubezpieczeniu chorobowemu i wypadkowemu (art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 2 u.s.u.s.).

Składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą finansowane były, i są nadal, przez samych ubezpieczonych (art. 16 ust. 4 u.s.u.s.), składki zaś pracowników na te ubezpieczenia są finansowane w określonych ustawą częściach przez pracowników i płatników składek (art. 16 ust. 1, 1b, 2 i 3 u.s.u.s.). Natomiast składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym i urlopie macierzyńskim finansowane były, i są nadal, z budżetu państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 16 ust. 8 u.s.u.s.).

Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonych pobierających zasiłek macierzyński stanowi kwota tego zasiłku

(art. 18 ust. 6 u.s.u.s.), podstawę wymiaru składki dla ubezpieczonych przebywających na urlopie wychowawczym dotychczas stanowiła zaś kwota najniższego wynagrodzenia (art. 18 ust. 5 u.s.u.s.), a obecnie, do dnia 31 grudnia 2011 r., kwota minimalnego wynagrodzenia (art. 18 ust. 5b u.s.u.s.).

Jednocześnie, w art. 9 u.s.u.s., wprowadzone zostały rozwiązania regulujące zbieg tytułów obowiązkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Regulacje te dotyczą różnych grup ubezpieczonych z różnych tytułów i są dość skomplikowane. Z uwagi na przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, ograniczony do ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym, nie ma potrzeby przedstawiania szczegółowych rozwiązań dotyczących zbiegu innych tytułów ubezpieczenia.

Dla oceny kwestionowanego przepisu niezbędne jest natomiast przypomnienie, że dla ubezpieczonych pracowników, w art. 9 ust. 1 u.s.u.s., wprowadzona została, nadal obowiązująca, zasada, iż obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają oni tylko z jednego tytułu ubezpieczeniowego – stosunku pracy (tzw. pierwszeństwo ubezpieczenia). Zasada ta doznaje ograniczeń jedynie wówczas, gdy podstawa wymiaru składki pracownika na to ubezpieczenie nie przekracza kwoty minimalnego wynagrodzenia. Jeśli zatem pracownik prowadzi jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, to, zgodnie z tym przepisem, z tytułu prowadzenia owej działalności może ubezpieczyć się dobrowolnie (art. 9 ust. 1 *in fine*), chyba że podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z tytułu stosunku pracy w przeliczeniu na okres miesiąca nie przekraczała podstawy wymiaru określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5a, tj. kwoty minimalnego wynagrodzenia (art. 9 ust. 1a u.s.u.s.). W sytuacji, gdy podstawa wymiaru składki z tytułu stosunku pracy jest niższa od wskazanej w art. 18 ust. 4 pkt 5a u.s.u.s. podstawy wymiaru, to wówczas pracownik podlega ubezpieczeniu

emerytalnemu i rentowemu także z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 9 ust. 1a u.s.u.s.).

Jeśli chodzi zaś o ubezpieczonych przebywających na urlopie macierzyńskim (czyli m. in. pracowników obowiązkowo ubezpieczonych na wypadek choroby i macierzyństwa oraz osób prowadzących działalność gospodarczą ubezpieczonych dobrowolnie z tytułu tego ryzyka) oraz urlopie wychowawczym (czyli pracowników), to, zgodnie z art. 9 ust. 6 u.s.u.s, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, osoby te podlegały obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu korzystania z wymienionych urlopów jedynie wtedy, gdy nie miały ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie miały innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych. Okresy pobierania zasiłku macierzyńskiego i przebywania na urlopie wychowawczym zalicza się wówczas do okresów obowiązkowego ubezpieczenia społecznego (art. 13 pkt 13 u.s.u.s.). Zgodnie zaś z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną, okresy te są wtedy traktowane jako okresy składkowe. W myśl bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, wszystkie okresy ubezpieczenia są okresami składkowymi. Okres pobierania zasiłku macierzyńskiego jest zaś zawsze traktowany jako okres składkowy (art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy emerytalnej).

Tak więc od dnia wejścia w życie nowego systemu ubezpieczeń społecznych, tj. od dnia 1 stycznia 1999 r., okres pobierania zasiłku macierzyńskiego jest okresem składkowym. Okres przebywania na urlopie wychowawczym jest również okresem składkowym, jeżeli przebywanie na urlopie wychowawczym było tytułem ubezpieczenia.

Okresem składkowym jest także okres prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (współpracy przy jej prowadzeniu), jeśli opłacone zostały za ten okres składki. Okresu prowadzenia pozarolniczej działalności

gospodarczej, w którym składki nie zostały opłacone, nie uwzględnia się natomiast przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty, mimo podlegania obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu w tym okresie (art. 5 ust. 4 ustawy emerytalnej).

W przedstawionym stanie prawnym, obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, na tle art. 9 ust. 6 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 i pkt 19 u.s.u.s., w praktyce organów emerytalnych oraz w orzecznictwie wyłonił się problem, czy pracownik przebywający na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym, prowadzący w tym czasie pozarolniczą działalność gospodarczą (współpracujący przy jej prowadzeniu), podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia tej działalności (współpracy). Do roku 2006 Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie rozstrzygał jednolicie o obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, przez osoby przebywające na urloпах macierzyńskich lub wychowawczych, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (*vide* – uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o umorzeniu składek emerytalno-rentowych, Druk nr 1679 Sejmu RP VI Kadencji oraz Biuletyn nr 2005/VI z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny nr 135 z dnia 18 marca 2009 r., dostępne na stronach internetowych Sejmu RP).

W omawianym okresie również orzecznictwo sądowe nie było jednolite. I tak, np. w wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt II UKN 128/04, Sąd Najwyższy orzekł, że „[k]orzystanie z urloпów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy wyłącza obowiązek ubezpieczenia z tytułu jednoczesnego prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.)” (OSNP z 2005 r. Nr 15, poz. 233). Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 października 2005 r.,

sygn. akt I UK 63/05, stwierdzając, że «[d]yspozycja art. 9 ust. 6 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wedle której osoby przebywające na urloпах macierzyńskich lub pobierające zasiłek macierzyński podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, "jeżeli nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych", nie dotyczy tych osób, które będąc pracownikami, prowadzącymi jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, objęte zostały (zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 tej ustawy) wyłącznie obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym z tytułu stosunku pracy, a następnie w ramach tego ubezpieczenia skorzystały z prawa do zasiłku macierzyńskiego» (system informatyczny Lex nr 375727).

Przeciwny pogląd Sąd Najwyższy przedstawił natomiast w wyroku z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. akt I UK 280/04, orzekając, że „[k]orzystanie z urlopu wychowawczego lub pobieranie zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego (art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) stanowi odrębny tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego (art. 9 ust. 6 tej ustawy), co w razie prowadzenia działalności pozarolniczej rodzi obowiązek opłacania składek z tytułu tej działalności, bez względu na równoczesne pozostawanie w stosunku pracy” (OSNP z 2006 r. Nr 3-4, poz. 61).

Powstałe w orzecznictwie sądowym rozbieżności, co do istnienia obowiązku opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie urlopu macierzyńskiego i wychowawczego, rozstrzygnięte zostały w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt III UZP 2/06, w której SN stwierdził, że „[o]soby, które w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego pozostają w stosunku pracy i równocześnie prowadzą pozarolniczą działalność

podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu prowadzenia tej działalności (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.)” (OSNP z 2007 r. Nr 1-2, poz. 20). W uchwale tej Sąd Najwyższy podkreślił, że przerwy w świadczeniu pracy z tytułu urodzenia dziecka i sprawowania nad nim opieki wywołują ten skutek, że pracownik i pracodawca nie mają obowiązku opłacania składek. Na czas opieki nad dzieckiem w miejsce stosunku pracy (mimo jego formalnego trwania) wprowadzony jest odrębny tytuł obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w postaci zasiłku macierzyńskiego i zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Zatem, «[s]koro (...) osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłek macierzyński, albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych, a obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym podlegają osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej), to w sytuacji gdy obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przestał wpływać z zatrudnienia, a powstał z uwagi na korzystanie z urlopu wychowawczego i pobieranie zasiłku macierzyńskiego, albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego - pojawia się nowy tytuł obowiązkowego ubezpieczenia ze względu na prowadzenie pozarolniczej działalności. Tytuł ten, tym samym "eliminuje" dotychczasowe ubezpieczenie z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego i pobierania zasiłku macierzyńskiego, albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego.» (wymieniona wyżej uchwała SN - *op. cit.*).

Reasumując, w stanie prawnym obowiązującym w okresie korzystania przez A. M. z urlopu wychowawczego, tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, zarówno osoby pobierające zasiłek macierzyński, jak

i korzystające z urlopu wychowawczego podlegały obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tych tytułów (art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s.). Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonych obowiązkowo z tego tytułu, zgodnie z art. 16 ust. 8 u.s.u.s., były opłacane z budżetu państwa.

Można również zasadnie przypuszczać, że po podjęciu przez Sąd Najwyższy powołanej uchwały z dnia 23 maja 2006 r. przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych były jednolicie interpretowane w ten sposób, że w sytuacji, gdy ubezpieczony z tytułów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s., prowadził jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą (był osobą współpracującą) w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub korzystania z urlopu wychowawczego, to wówczas podlegał on obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu jedynie z tytułu prowadzenia owej działalności. Obowiązany był zatem do opłacania z tego tytułu ubezpieczeniowego składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe. Nie były zatem odprowadzane za niego (ewidencjonowane) składki z budżetu państwa z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia – pobierania zasiłku macierzyńskiego lub korzystania z urlopu wychowawczego.

Ustawą nowelizującą zmodyfikowane zostały, między innymi, przedstawione wyżej dotychczasowe reguły zbiegu obowiązkowego ubezpieczenia z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego (zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego) z obowiązkowym ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (współpracy przy prowadzeniu tej działalności) w okresie urlopu macierzyńskiego.

W art. 9 u.s.u.s. dodany został przepis ust. 1c, zgodnie z którym, „[os]oby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo

ubezpieceniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Mogą one jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów.”.

Jednocześnie został znowelizowany ustęp 6 artykułu 9.

Stanowi on obecnie, że „[os]oby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 8, i osoby przebywające na urloпах wychowawczych podlegają obowiązkowo ubezpieceniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych.”.

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych polegały zatem na tym, że osoby, pobierające zasiłek macierzyński i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą, od dnia wejścia w życie tej ustawy obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym podlegają wyłącznie z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego (pierwszeństwo tego tytułu ubezpieczenia). Z ubezpieczenia emerytalno-rentowego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej mogą natomiast skorzystać na zasadzie dobrowolności.

Wprowadzając omówione zmiany, dotyczące pierwszeństwa tytułu ubezpieczenia – pobieranie zasiłku macierzyńskiego, ustawodawca jednocześnie, w art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w podobny sposób uregulował sytuację kobiet (ubezpieczonych – płatników), które od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r. przebywały na urlopie macierzyńskim, prowadząc jednocześnie w tym czasie działalność gospodarczą. Dla tej grupy kobiet (ubezpieczonych-płatników) ustawodawca wprowadził regulację przejściową, umożliwiającą im skorzystanie z możliwości umorzenia należności z tytułu nieopłaconych, jak i zapłaconych przez nie składek na ubezpieczenie społeczne, i opłacenia tych składek z budżetu państwa.

Dla uzyskania pozytywnej decyzji ZUS o umorzeniu niezbędne było złożenie przez płatnika stosownego wniosku w terminie do dnia 31 sierpnia 2010 r. (art. 6 ustawy nowelizującej).

Jeśli w wyniku umorzenia przez ZUS należności powstała nadpłata, to podlegała ona zaliczeniu na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych składek, a w razie ich braku – zwrotowi (art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej).

Niezależnie od tego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązany został również do zaewidencjonowania do dnia 31 grudnia 2012 r., na koncie ubezpieczonego, prowadzącego działalność gospodarczą (współpracującego przy jej prowadzeniu) w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, całości składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, ustalonych od podstawy odpowiadającej kwocie tego zasiłku (art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej).

Nie uległa natomiast zmianie – w porównaniu do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej – sytuacja prawna ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Zatem nadal, po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeśli osoba przebywająca na urlopie wychowawczym posiada inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczeń społecznych, a więc także wówczas, gdy prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s.), to nie podlega ona obowiązkowi ubezpieczeniowemu z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego (art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s.), lecz z tytułu prowadzenia wskazanej działalności (art. 9 ust. 6 u.s.u.s.).

W takim wypadku, podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, nie są odprowadzane za nią składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z budżetu państwa z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym, gdyż nie podlega ona wówczas obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu

z tego tytułu. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 13 u.s.u.s., „[o]bowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu podlegają osoby fizyczne w następujących okresach: (...) osoby pozostające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego - od dnia spełnienia warunków, o których mowa w art. 9 ust. 6, do dnia zaprzestania spełniania tych warunków;”.

Należy również odnotować, że ustawodawca, przyznając w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej płatnikom składek – ubezpieczonym prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą – uprawnienie do skutecznego złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia tej działalności w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, nie wprowadził dla tej grupy osób regulacji analogicznej z zawartą w art. 7 ustawy nowelizującej dla osób pobierających zasiłek macierzyński z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej.

Tak więc, za okres przebywania na urlopie wychowawczym z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej, na kontach ubezpieczonych, którzy skorzystali z uprawnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, nie zostaną zaewidencjonowane składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Ponadto, okres, w którym w czasie urlopu wychowawczego nie były opłacone składki z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, nie będzie uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty (art. 5 ust. 4 ustawy emerytalnej).

Niewątpliwie, jak trafnie wskazuje Sąd pytający, ubezpieczeni (płatnicy), którzy opłacili składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, i ubezpieczeni, którzy nie wywiązali się z obowiązku opłacenia składek z tego tytułu, na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych, obowiązującego zarówno przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, jak

i w aktualnym stanie prawnym, charakteryzują się wspólną cechą istotną – w okresie przebywania na urlopie wychowawczym prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą. Z tytułu prowadzenia tej działalności podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i są zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe.

W art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej zróżnicowana została sytuacja prawna tej grupy ubezpieczonych na podstawie kryterium nieopłacenia (opłacenia) składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne. Ubezpieczonym, którzy nie opłacili składek, ustawodawca pozostawił wybór – mogą złożyć wnioski o umorzenie nieopłaconych składek. Samo złożenie wniosku wywołuje ten skutek, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest do wydania pozytywnej decyzji o umorzeniu należności. Wyboru takiego nie mają natomiast ci ubezpieczeni, którzy wywiązali się z obowiązku ubezpieczeniowego, co budzi konstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego.

Zróżnicowania w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej ubezpieczonych, prowadzących przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej działalność gospodarczą w okresie urlopu wychowawczego, nie można jednakże oceniać jako niekonstytucyjne.

Należy bowiem zauważyć, że ustawa nowelizująca, jak wynika z uzasadnienia jej projektu, miała na celu „zracjonalizować sytuację osób, które w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego wykonują umowy, z których uzyskują niewielkie dochody, a z drugiej strony ułatwić kobietom aktywnym zawodowo w okresie po urodzeniu dziecka prowadzenie działalności gospodarczej”. W dotychczasowym stanie prawnym bowiem, „nawet wykonywanie umowy zlecenia lub pracy nakładczej, z której podstawa wymiaru składek jest znikoma (lub w danym miesiącu zerowa), powoduje utratę ubezpieczenia emerytalno-rentowego z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego (zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego). Ma to negatywne skutki dla przyszłego świadczenia emerytalnego lub rentowego

kobiety łączącej opiekę nad dzieckiem z wykonywaniem umowy cywilnoprawnej czy wykonywaniem pracy nakładczej” (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe, Druk nr 1773 Sejmu RP VI Kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP).

Te cele zrealizowane zostały poprzez opisaną wyżej nowelizację art. 9 u.s.u.s.

Jednocześnie w art. 3 ustawy nowelizującej, jak już wyżej wskazano, ustawodawca w podobny sposób potraktował kobiety, które przed dniem jej wejścia w życie prowadziły działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, pozostawiając im możliwość wyboru, ale również i tym, które składki opłaciły, czy korzystniejszym dla nich rozwiązaniem obecnie i w przyszłości będzie skorzystanie z umorzenia opłaconych już należności, czy też nie.

W przypadku umorzenia należności na ich kontach zostaną bowiem zaewidencjonowane składki za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego (art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej), zaś składki opłacone zostaną zaliczone na poczet przyszłych należności, a tym samym zmniejszeniu ulegnie wielkość bieżących składek. Natomiast, wobec przyjętej w u.s.u.s. metody ustalania wysokości składek na ubezpieczenie z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego – od kwoty zasiłku, wysokość składek zaewidencjonowanych w trybie art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej może być wyższa lub niższa od wysokości składek już opłaconych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, obliczanej od zadeklarowanej przez ubezpieczonego podstawy wymiaru. Tym samym, może ulec zwiększeniu lub zmniejszeniu wielkość kapitału zgromadzonego na koncie ubezpieczonej na przyszłą emeryturę, co może mieć znaczenie dla wysokości przyszłych świadczeń, zwłaszcza dla wysokości emerytur z nowego systemu emerytalnego.

Podobnych rozwiązań ustawodawca nie wprowadził natomiast dla osób obowiązkowo ubezpieczonych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej z jednoczesnym korzystaniem z urlopu wychowawczego.

Celem ustawy nowelizującej nie było bowiem korzystniejsze, na przyszłość, uregulowanie sytuacji tej grupy ubezpieczonych, poprzez podobne, jak w przypadku tytułu – pobieranie zasiłku macierzyńskiego i tytułu prowadzenie działalności gospodarczej, uregulowanie zbiegu drugiego z wymienionych tytułów z tytułem – przebywanie na urlopie wychowawczym.

Ustawa ta miała natomiast na celu umożliwienie uregulowania swojej sytuacji w obrębie ubezpieczeń społecznych tym osobom, dotychczas korzystającym z urlopu wychowawczego, które nie wywiązały się z obowiązku opłacania składek. Ustawodawca uznał, że nieopłacanie składek przez tę grupę osób mogło być wynikiem obiektywnych przyczyn, nieleżących po ich stronie, jak opisana wyżej niejednolita wykładnia przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczących zbiegu omawianych tytułów ubezpieczenia i pierwszeństwa tytułu – działalność gospodarcza, czy też problemy, jakie powstawały w praktyce na tle innych ustaw, związane z brakiem uregulowania instytucji zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej.

Wypada bowiem odnotować, że dopiero ustawą z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 888) została wprowadzona instytucja zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, zaś w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych dodany został art. 36a, zgodnie z którym, w okresie zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej ubezpieczenie społeczne stało się dobrowolne. Przed dniem wejścia w życie wskazanej ustawy z 10 lipca 2008 r., jak wynika z uzasadnienia jej projektu, w praktyce zarówno organy podatkowe, jak i ZUS przyjmowały natomiast, że oświadczenie o zawieszeniu działalności gospodarczej nie wywołuje żadnych

skutków prawnych, gdyż brak jest odpowiednich regulacji prawnych (*vide* – uzasadnienie projektu wskazanej ustawy, Druk Nr 241 Sejmu VI Kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP). Na problem ten wskazywano również w toku posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 18 marca 2009 r., poświęconego pracom nad projektem ustawy nowelizującej (Biuletyn nr 2005/VI, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP).

Skoro zatem celem ustawy nowelizującej było wprowadzenie nowych rozwiązań zbiegu tytułów ubezpieczeniowych: pobieranie zasiłku macierzyńskiego i prowadzenie działalności gospodarczej oraz umożliwienie osobom, które nie wywiązywały się z obowiązku opłacania składki z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, uregulowania swojej sytuacji ubezpieczeniowej, to nie można podzielić stanowiska Sądu pytającego, że pominięcie wśród adresatów art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej ubezpieczonych, którzy wywiązali się z obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia tej działalności w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, nie realizuje celu tej ustawy.

Należy przy tym podkreślić, że za odmiennym poglądem nie może przemawiać argument, iż z umorzenia należności, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, mogły skorzystać także te osoby, które opłaciły należne składki, gdyż ubezpieczeni pobierający zasiłek macierzyński i ubezpieczeni przebywający na urlopie wychowawczym należą obecnie do różnych kategorii osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, a zróżnicowanie to uzasadnione jest różnymi funkcjami tych urlopów. Celem urlopu macierzyńskiego jest bowiem zapewnienie ochrony matce i dziecku po porodzie, z kolei urlop wychowawczy ma na celu zapewnienie rodzicom warunków do opieki nad dzieckiem i jego istotą jest „sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem” (*vide* – komunikat dotyczący wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. SK 33/09, dostępny na stronach internetowych TK, wyrok jeszcze niepublikowany).

Oceniając kwestionowany przepis w płaszczyźnie art. 32 ust. 1 Konstytucji, wypada odnotować, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą rozważana była także zmiana zbiegu tytułu ubezpieczeniowego – prowadzenie działalności gospodarczej z tytułem – przebywanie na urlopie wychowawczym, polegająca na przyznaniu pierwszeństwa drugiemu z nich.

W toku dyskusji nad tym problemem zwracano jednak uwagę nie tylko na inną funkcję urlopu wychowawczego niż urlopu macierzyńskiego, a także na konieczność wydatkowania znacznych środków z budżetu na realizację tego celu.

Jedną z przyczyn, dla których nie wprowadzono w systemie ubezpieczeń społecznych zasady pierwszeństwa tytułu – przebywanie na urlopie wychowawczym w stosunku do innych obowiązkowych tytułów ubezpieczenia, była konieczność zapewnienia równowagi budżetowej.

Zakwestionowane przez Sąd pytający zróżnicowanie, w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą w okresie przebywania na urlopie wychowawczym ocenić zatem należy jako konstytucyjnie dopuszczalne.

Uzasadnieniem dla wprowadzonego rozwiązania była bowiem potrzeba zapewnienia równowagi finansów publicznych, która, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie o sygn. K. 22/96, „jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (OTK ZU z 1997 r. Nr 5-6, poz. 71).

Kwestionowane rozwiązanie ocenić należy jako spełniające również ostatni z warunków konstytucyjnie dopuszczalnych przesłanek różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, a mianowicie warunek proporcjonalności.

Nie można bowiem w pełni podzielić argumentu Sądu, uzasadniającego zarzut niekonstytucyjności kwestionowanego rozwiązania, że kwoty

uiszczonych składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przez osoby ubezpieczone, których dotyczy niniejsze pytanie prawne, nie znajdują odzwierciedlenia w wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych, z uwagi na przyjętą metodę ustalania wysokości emerytury jako sumy części socjalnej i części indywidualnej, obliczanej od okresów ubezpieczenia i dochodów z wybranego okresu ubezpieczenia.

Zwrócić bowiem należy uwagę na to, że problem obowiązku składkowego z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym i prowadzenia działalności gospodarczej powstał w roku 1999 i latach następnych, tj. od wejścia w życie nowego systemu ubezpieczeń społecznych. Dotyczyć on może zatem, w głównej mierze, tych kobiet, którym wysokość emerytury obliczana będzie według nowych zasad, zgodnie z którymi wysokość tego świadczenia (dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.) uzależniona jest od kwoty wpłaconych składek, wskaźników waloryzacji w okresie przed nabyciem emerytury, wieku przejścia na emeryturę oraz wielkości kapitału początkowego (art. 25 ustawy emerytalnej).

W nowym systemie emerytalnym właśnie wielkość zgromadzonego kapitału będzie miała zasadnicze znaczenie dla wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego.

Zatem, w sytuacji umorzenia należności z tytułu składek, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, kapitał na przyszłą emeryturę dla tych kobiet, które skorzystały z uprawnienia przewidzianego tym przepisem, nie zostanie powiększony o kwoty nieopłaconych składek. Może to więc rzutować na wysokość przyszłej emerytury z nowego systemu.

Należy także zwrócić uwagę na to, że na skutek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za okres prowadzenia działalności gospodarczej, okres ten, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy emerytalnej, nie zostanie zaliczony do okresu ubezpieczenia, a zatem okres ten nie będzie okresem składkowym. Można natomiast rozważać, czy okres urlopu

wychowawczego, w czasie którego ubezpieczony prowadził działalność gospodarczą, będzie mógł zostać zaliczony do okresów nieskładkowych w rozumieniu art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej.

Umorzenie będzie więc rzutować także na wysokość ewentualnej renty z tytułu niezdolności do pracy (i renty rodzinnej), z uwagi na to, że wysokość tych świadczeń, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy emerytalnej, obliczana jest według wskaźnika 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych i wskaźnika 0,7% podstawy za każdy rok okresów nieskładkowych.

Wprowadzonego w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej zróżnicowania nie można zatem ocenić jako niespełniającego wymagania proporcjonalności.

Z jednej strony bowiem, ustawodawca umożliwił tym osobom, które z opisanych wyżej przyczyn nie wywiązały się z obowiązku opłacania składek, ocenę swojej aktualnej sytuacji finansowej i dokonanie wyboru optymalnego dla siebie rozwiązania, przy założeniu, że po uwolnieniu się od zadłużenia wobec FUS omawiany okres może nie być traktowany jako okres ubezpieczenia, a nieopłacenie składek może mieć wpływ na wysokość przyszłej emerytury lub renty. Z drugiej strony zaś, osobom, które opłacały składki, zapewniona została realizacja ich wszystkich praw w systemie emerytalno-rentowym i ich sytuacja nie ulegnie pogorszeniu.

Z powyższych względów, nie można podzielić stanowiska Sądu pytającego, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd nie przedstawił natomiast odrębnej argumentacji, uzasadniającej niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z analizy pytania prawnego wynika, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej Sąd wiąże z naruszeniem zasady równości.

Skoro przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej ocenić należy jako zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to tym samym uznać trzeba, iż jest on zgodny również z art. 2 Konstytucji.

Zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości. Zasada sprawiedliwości zakłada bowiem, że zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) powinno pozostawać „w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie o sygn. P 4/03, OTK ZU (A) z 2004 r. Nr 6, poz. 55].

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego