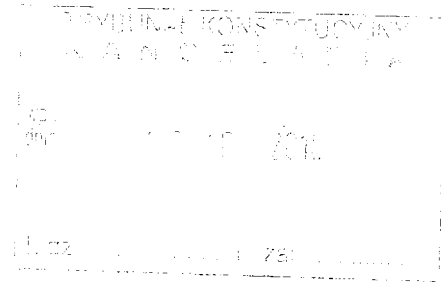




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 października 2010 r.

Sygn. akt P 24/10



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt P 24/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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. 2 i art. 32 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

Pytaniem prawnym z dnia 6 maja 2010 r. (dalej pytanie prawne) Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych (dalej sąd) kwestionuje 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, dalej u.n. albo ustawa nowelizująca) z powodu tego, że umożliwia on umorzenie należności wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ZUS) jedynie tym osobom, które nie opłaciły składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za okres, w którym przebywały na urlopie wychowawczym.

Wprawdzie sąd tego nie werbalizuje, jednak z istoty jego pisma procesowego oraz stanu faktycznego, na tle którego je sformułowano, wynika, że uznaje on za zgodną z Konstytucją taką regulację, która umożliwiałaby wszystkim osobom spełniającym określone warunki umorzenie należności wobec ZUS. Pomimo zatem nieposłużenia się przez sąd formułą zakresową w pytaniu prawnym, wydaje się, że sądowi chodzi o to, że w zakwestionowanym przepisie brak jest konkretnej treści.

Należy zatem rozważyć, czy brak w powołanych przepisach określonej treści stanowi pominięcie, czy zaniechanie ustawodawcze. Zarzuty odnoszące się do pominięcia określonej regulacji pojawiały się już kilkakrotnie we wnioskach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego zarówno przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., jak i pod jej rządami. Sam Trybunał stwierdził, że nie ma „kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97). Niemniej Trybunał Konstytucyjny: „[...] może badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji [...]. Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie

jej zakresu [...]. Trybunał jest więc kompetentny do oceny konstytucyjności prawa pod tym względem, czy w kontrolowanym przepisie nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, chociaż postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Parlamentowi przysługuje szeroki margines decyzyjny w wyborze materii normowanych stanowionymi przez siebie ustawami. Gdy jednak decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych [...]. Ewentualne badanie przez Trybunał pominięcia ustawodawczego w swoich skutkach w żadnym wypadku nie może prowadzić do «uzupełniania» obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądanego z punktu widzenia inicjatora postępowania lub celowe z innych względów. Naruszałoby to zasadę podziału i równowagi władzy i w konsekwencji oznaczałoby wykroczenie przez Trybunał poza jego konstytucyjną rolę określaną mianem tzw. ustawodawcy negatywnego” (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 wraz z przywołanym tam orzecnictwem).

Przedstawione w pytaniu prawnym zarzuty (zob. szerzej pkt II.1.2 niniejszego pisma) wskazują, że nastąpiło naruszenie zasady równości przez zawężenie zakresu normowania zaskarżonych przepisów. Z tego powodu należy uznać, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z ewidentnym pominięciem ustawodawczym. To zaś wymaga dalszej analizy, która doprowadzi do oceny, czy ustawodawca w tym przypadku nie naruszył art. 2 i art. 32 Konstytucji.

## **II. Zgodność przepisów**

### **1. Stan prawny i zarzuty sądu**

1. Zakwestionowany art. 4 ust. 1 u.n. brzmi: „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”.

Analiza językowa art. 4 ust. 1 u.n. pozwala na wskazanie, że dotyczy on wyłącznie osób, które spełniają łącznie następujące warunki:

- a) były przez płatnika składek zgłaszane do ubezpieczeń społecznych w okresie pomiędzy 1 stycznia 1999 r. a 31 sierpnia 2009 r.;
- b) podlegały obowiązkowemu ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy z osobami prowadzącymi taką działalność (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej u.s.u.s.);
- c) przebywały na urlopie wychowawczym;
- d) mają nieopłacone składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za okres, w którym przebywały na urlopie wychowawczym.

*A contrario* można stwierdzić, że zakwestionowany przepis nie dotyczy osób, które, znajdując się w sytuacji wyżej opisanej, opłaciły składki na ubezpieczenia społeczne (osoby prowadzące pozarolniczą działalność) lub za które opłacono te składki (osoby współpracujące z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność; na potrzeby niniejszego pisma obie te kategorie osób będą – w zależności od kontekstu – określane wspólną nazwą „osób zobowiązanych do opłacania składek” albo „osób podlegających obowiązkowi opłacania składek”). Na marginesie należy także wspomnieć, że omawiany przepis nie dotyczy również osób, które po 31 sierpnia 2009 r. będą podlegały obowiązkowi opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za okres, w którym będą przebywać na urlopie wychowawczym.

2. Zdaniem sądu, wątpliwości wywołują wprowadzone w ustawie reguły „abolicji”, 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 zw. 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 opłaciły” (pytanie prawne, s. 3-4). W opinii sądu, taka regulacja sprawia wrażenie, że „intencją ustawodawcy jest faworyzowanie tych, którzy nie przestrzegają porządku prawnego”, co w konsekwencji „godzi w podstawowe zasady równości i sprawiedliwości społecznej” (pytanie prawne, s. 4).

## 2. Wzorce konstytucyjne

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 7). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że kryteria

różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

- a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- b) mieć charakter proporcjonalny, a więc 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;
- c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków, niemniej jednak, regulacje prawne, mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych, powinny spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 171-173). Niekiedy wskazuje się nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 23-24).

2. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. Do wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną Trybunał zaliczał m.in.: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i przez nich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08).

Zdaniem W. Sokolewicz, sprawiedliwość to: „[...] powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładająca równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. [...] Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 61).

Z uzasadnienia pytania prawnego (zob. pytanie prawne, s. 4) wynika, że sąd odwołując się do zasady sprawiedliwości społecznej ma na myśli głównie ten jej aspekt, który jest treściowo bliski zasadzie równości. Nie wyprowadził on bowiem innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazał na naruszenie innych zasad szczegółowych, ani nie sformułował odrębnych zarzutów sugerujących naruszenie omawianej zasady (w takim przypadku Trybunał Konstytucyjny niekiedy umarza nawet postępowanie w zakresie odnoszącym się do wzorca kontroli, o charakterze „bardziej ogólnym”; por. np. wyroki TK z: 14 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 34/02; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07).

W związku z powyższymi ustaleniami odnoszące się do zasady równości będą odnosiły się również do wniosków dotyczących art. 2 Konstytucji.

### 3. Analiza zgodności

1. Na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za ustalony można przyjąć pogląd, zgodnie z którym z istoty zasady równości wynika, że odnosi się ona tylko do podmiotów podobnych, co jest równoznaczne z akceptacją niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej (zob. np. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny często wskazuje, że: „Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna” (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07).

2. Niezbędne do ustalenia celów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe jest przybliżenie jej kontekstu historycznego.

W stanie prawnym obowiązującym przed 2006 r. istniały poważne rozbieżności interpretacyjne pomiędzy poszczególnymi oddziałami ZUS, a także pomiędzy różnymi sądami, dotyczące obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe (dalej ubezpieczenie emerytalne) przez osoby przebywające na urlopach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego z innego tytułu (dalej przebywające na urlopach macierzyńskich) i jednocześnie prowadzące pozarolniczą działalność.

Owe rozbieżności wynikały z niejednoznaczności przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Omawiana ustawa, określając zakres podmiotowy przymusu ubezpieczenia emerytalnego (art. 6, 8 i 9 u.s.u.s.), przewiduje, że obowiązkowi temu podlegają m.in.:

- osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami (art. 6 ust. 1 pkt 1);



- osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące (art. 6 ust. 1 pkt 5; dalej osoby prowadzące pozarolniczą działalność) oraz

- osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego (art. 6 ust. 1 pkt 19).

Równocześnie ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przesądza, że istnieje przymus ubezpieczeń tylko z jednego tytułu (art. 9 ust. 1 u.s.u.s.) oraz statuuje zasadę, że składki na ubezpieczenia emerytalne osób przebywających na urloпах wychowawczych lub macierzyńskich finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem ZUS (art. 16 ust. 8 u.s.u.s.).

W tej sytuacji doszło do niejasności, na kim spoczywa obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne w sytuacji, gdy pracownik, korzystający z urlopu wychowawczego lub macierzyńskiego, prowadzi pozarolniczą działalność. Istota wątpliwości sprawdzała się do tego, czy prowadzenie pozarolniczej działalności jest nowym tytułem do ubezpieczenia, który „eliminuje” ustawowy obowiązek państwa opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub macierzyńskich.

Ponieważ zagadnienie to było wysoce kontrowersyjne, stanowiło ono kilkakrotnie przedmiot rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. I tak, w wyrokach z: 19 marca 2003 r., sygn. akt II UK 157/02 oraz 14 czerwca 2005 r., sygn. akt I UK 280/04 Sąd Najwyższy przyjął, że prowadzenie pozarolniczej działalności skutkuje wygaśnięciem obowiązku państwa uiszczania składek za osoby, o których mowa w art. 16 ust. 8 u.s.o.s.; przeciwny pogląd wyrażał Sąd Najwyższy w wyrokach z: 18 stycznia 2005 r., sygn. akt II UK 128/04 oraz 20 października 2005 r., sygn. akt I UK 63/05. Z uwagi na doniosłość problemu, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 23 maja 2006 r. (sygn. akt III UZP 2/06) uznał, że: „Osoby, 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” (wyrok ten był potem recypowany w orzecznictwie sądów niższych instancji – zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 31 sierpnia 2008 r., sygn. akt III AUa 403/06).

Wobec jednoznacznej – od maja 2006 r. – linii orzeczniczej jedyną możliwością przeniesienia na państwo obowiązku opłacania składek za osoby

przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych była nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z tego względu rząd, chcąc m.in. „ułatwić kobietom aktywnym zawodowo w okresie po urodzeniu dziecka prowadzenie działalności gospodarczej”, przedłożył projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (druk sejmowy nr 1773/VI kadencja, dalej projekt).

W ww. projekcie przewidywano:

- zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.), które przesądzały, iż składki na ubezpieczenie emerytalne osób przebywających na urloпах macierzyńskich są opłacane przez państwo (projektowany art. 9 ust. 1c brzmiał: „Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10, spełniające jednocześnie warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom 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”);

- przepisy przejściowe, regulujące sytuację prawną osób, dotychczas zobowiązanych do uiszczania składek na ubezpieczenie emerytalne (art. 3-9 projektu):

- a) z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i jednoczesnego przebywania na urloпах macierzyńskich (art. 3 ust. 1 projektu);
- b) będących w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 marca 2001 r. wspólnikami spółki cywilnej, nie posiadając wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (art. 8 projektu);
- c) z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i jednoczesnego przebywania na urloпах wychowawczych (art. 7 ust. 1 projektu; w tym miejscu należy dodać, że art. 7 ust. 1 projektu po pierwszym czytaniu połączono z art. 3 projektu, ponowne rozdzielenie tych przepisów i oznaczenie ich jako art. 3 – odnoszący się do urlopu macierzyńskiego – i art. 3a – dotyczący urlopu wychowawczego – stanowiło przedmiot poprawki Senatu, ostatecznie w toku rozpatrywania poprawek Senatu treść art. 3a oznaczono jako art. 4).

Należy jednak zaznaczyć, że projekt odmiennie kształtował sytuację prawną osób, o których mowa w pkt a) i b) oraz osób, o których mowa w punkcie c). Różnica była podyktowana tym, iż w projektowanym stanie prawnym obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne za osoby prowadzące pozarolniczą działalność i przebywające na urlopie:

- macierzyńskim, miał spocząć na państwie (co wynikało z dodania przywoływanego art. 9 ust. 1c projektu). W związku z tym należało uregulować sytuację prawną osób, które były dotychczas zobowiązane do opłacania składek na ww. ubezpieczenie, uwzględniając, że tylko część z nich wypełniła dotychczasowy obowiązek. Z tego powodu wprowadzono art. 3 ust. 1-2 projektu (ust. 1: „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”; ust. 2: „Jeżeli w wyniku umorzenia należności powstała nadpłata z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, zalicza się ją na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych składek, a w razie ich braku zwraca płatnikowi składek”; zgodnie zaś z art. 8 projektu przepisy te znajdowały zastosowanie do wspólników spółki cywilnej), zgodnie z którymi ci adresaci przepisu, którzy opłacili składki, są uprawnieni do zwrotu bądź zaliczenia na przyszłość zapłaconych za okres urlopu macierzyńskiego należności wobec ZUS, zaś ci, którzy nie opłacili składek, będą mieli je umorzone;

- wychowawczym, miał nadal spoczywać na tych osobach. Niemniej, w celu ułatwienia im realizacji zobowiązań wobec ZUS, wprowadzono art. 7 projektu, który przewidywał, że osoby, które nie opłaciły składek, będą miały wyznaczony termin na opłacenie składek nie krótszy niż 1 miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 7 ust. 1 projektu), zaś w przypadku uregulowania składek nie zostaną ukarane odsetkami za zwłokę (art. 7 ust. 2 projektu). Ponadto osoby te miały możliwość złożenia wniosku o rozłożenie płatności na raty (art. 7 ust. 3 projektu).

Zmiany odnoszące się do osób przebywających na urlopie macierzyńskim miały nie tylko skutkować odstąpieniem od sankcji karnej, ale w ogóle prowadzić do umorzenia zobowiązania wobec państwa, co jest oczywiście podyktowane tym, iż doszło do zmiany przepisów i wspomniany obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne już nie będzie istniał po stronie adresatów normy. Z kolei zaś zmiany, odnoszące się do osób przebywających na urlopie wychowawczym, miały mieć charakter klauzuli o warunkowym niepodleganiu karze, którą w tym wypadku była grzywna (przewidywana przez art. 98 ust. 1 pkt 1 u.s.o.s.) oraz odsetki za zwłokę (więcej na temat charakteru przepisów, które przewidują, że sprawca nie podlega karze – zob. np. M. Płachta, „Abolicja podatkowa” jako problem legislacyjny (casus ustawy z dnia 26 września 2002 r.), „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 45 i n.). Można zatem stwierdzić, że konstrukcja obu przepisów (art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 1 projektu) była uzasadniona odmiennością ich *rationes leges*. Z tego względu prawidłowo określono w projekcie hipotezę art. 7 ust. 1, która obejmowała tylko osoby, mające niezapłacone należności – w przypadku bowiem osób, które postępują zgodnie z prawem, nie trzeba było stanowić, że nie podlegają one karze.

Jednakże w toku prac komisji i podkomisji sejmowych po pierwszym czytaniu zmieniono dyspozycję art. 7 ust. 1 projektu (zob. *Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o pilnym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe*, druk sejmowy nr 1841/VI kadencja), wprowadzając obecną treść przepisu, zgodnie z którą podlegają umorzeniu niezapłacone należności wobec ZUS osób prowadzących pozarolniczą działalność i przebywających na urlopie wychowawczym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 sierpnia 2009 r. Zmiana ta nie była wszakże skojarzona z odpowiednią zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 142)*, nr 2078/VI kadencja, s. 5), ani uzupełnieniem przepisów przejściowych projektu o przepisy regulujące sytuację prawną osób, które opłaciły składki na ubezpieczenie emerytalne w związku z przebywaniem na urlopie wychowawczym w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 sierpnia 2009 r. i prowadzeniem pozarolniczej działalności.

W związku z brakiem zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych uchwała Sądu Najwyższego z 23 maja 2006 r. jest nadal aktualna w odniesieniu do osób przebywających na urlopie wychowawczym i prowadzących pozarolniczą

działalność. Tym samym na osobach tych (wciąż) spoczywa obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne.

Podsumowując, uwzględnivszy zamiar projektodawcy (zob. druk sejmowy nr 1773/VI kadencja, uzasadnienie) oraz brzmienie przepisów ustawy nowelizującej, należy dojść do wniosku, że jej głównymi celami było:

- a) zmiana podmiotu zobowiązanego do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne osób przebywających na urlopach macierzyńskich i prowadzących pozarolniczą działalność;
- b) zachęcenie do godzenia rodzicielstwa z aktywnością zawodową (co w szczególny sposób odnosi się do osób będących na urlopach wychowawczych);
- c) uregulowanie kwestii zaległych składek na ubezpieczenie społeczne osób, które od 1999 r. przebywały na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym i prowadziły pozarolniczą działalność.

3. Na gruncie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych grupa podmiotów podobnych (z punktu widzenia przedmiotu pytania prawnego) obejmuje osoby zobowiązane do odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne w związku z przebywaniem na urlopie wychowawczym i jednoczesnym prowadzeniem pozarolniczej działalności. Jednym z celów ustawy nowelizującej było – jak to wskazano powyżej – uregulowanie kwestii zaległych składek na ubezpieczenie emerytalne. Nieuniknioną konsekwencją tak określonego celu ustawy stało się zawężenie kręgu adresatów art. 4 ust. 1 u.n. wyłącznie do osób mających zaległości wobec ZUS. Tym samym różnicowanie sytuacji prawnej zostało dokonane w oparciu o cechę relewantną z punktu widzenia celu ustawy nowelizującej.

W tej sytuacji pozostaje przeprowadzić test proporcjonalności, czyli odpowiedzieć na pytanie, czy waga interesu, któremu różnicowanie podmiotów ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną w ten sposób naruszone oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W tym celu należy zaś przede wszystkim ustalić, czy i w jakim stopniu adresaci zakwestionowanej regulacji są finansowo

uprzywilejowani względem osób, które uiściły należne składki na ubezpieczenie społeczne.

4. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 4 u.s.u.s., ubezpieczeni z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności są zobowiązani do odprowadzenia – w całości ze środków własnych – składek w wysokości:

- 19,52% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie emerytalne;

- 6% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe (należy jednak zauważyć, że stopa procentowa składek na ubezpieczenie rentowe w latach 1999-2007 była większa i wynosiła 13%; zmniejszono ją do 6% dopiero ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 115, poz. 792);

- od 0,4% do 8,12% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie wypadkowe (stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń – art. 15 ust. 2 u.s.u.s.; przykładowo można wskazać, że stopa procentowa dla osób zajmujących się produkcją odzieży wynosi 1,2%, zaś dla osób zajmujących się działalnością finansową i ubezpieczeniową 0,67% – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków, Dz. U. Nr 200, poz. 1692 ze zm.). Z powyższego wynika, że beneficjenci art. 4 ust. 1 u.n. miesięcznie oszczędzili co najmniej:

- 32,52% podstawy wymiaru (w latach 1999-2007, do 30 czerwca 2007 r. stopa procentowa na ubezpieczenie rentowe wynosiła 13%),

- 29,52% podstawy wymiaru (od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r. stopa procentowa na ubezpieczenie rentowe wynosiła 10%),

- 25,92% podstawy wymiaru (od 1 stycznia 2008 r.).

Podstawa wymiaru nie mogła być niższa niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 18 ust. 8 u.s.u.s.). W rozpatrywanym okresie kwotę tę obliczano w sposób następujący:

- w latach 1999-2008 kwotę ustalał płatnik samodzielnie w oparciu o treść art. 18 ust. 8 u.s.u.s.;

- od 28 grudnia 2008 r. (wejście w życie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 220, poz. 1417) omawianą kwotę ustala minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze obwieszczenia (na podstawie art. 19 ust. 10 u.s.u.s.).

W tej sytuacji należy rozważyć, czy oszczędności beneficjentów art. 4 ust. 1 u.n. są równoważone wzrostem świadczeń emerytalnych tych osób, które opłaciły składki. Aby móc rozstrzygnąć to zagadnienie, niezbędna jest analiza przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., dalej u.e.r.).

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadza różne zasady obliczania wysokości emerytury w zależności od daty urodzenia osoby podlegającej obowiązkowi ubezpieczeniowemu. I tak wysokość świadczenia emerytalnego osób urodzonych:

- przed dniem 1 stycznia 1949 r. zależy od: wysokości kwoty bazowej (tzw. część socjalna emerytury) i długości okresów składkowych i nieskładkowych (tzw. część stażowa emerytury) – ze względów praktycznych należy jednak przyjąć, że osoby te nie mogą być beneficjentami art. 4 ust. 1 u.n. albo są nimi jedynie incydentalnie (przeciwnie założenie oznaczałoby, że osoby te korzystały z urlopu wychowawczego w wieku 50 lat i więcej; zob. art. 53 w zw. z art. 27 u.e.r.);

- po dniu 31 grudnia 1948 r. zależy od wysokości sumy zewidencjonowanych (i zwaloryzowanych) składek na indywidualnym koncie ubezpieczonego oraz długości średniego dalszego trwania życia osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 25-26 u.e.r.). Czynniki wpływającymi na poziom przyszłego świadczenia będą: łączna kwota składek z całego okresu ubezpieczenia (która zależy od wysokości osiągniętych zarobków z czasu aktywności zawodowej), długość okresu aktywności zawodowej i przerwy w ubezpieczeniu (zob. art. 24-25 u.e.r.; należy jednak dodać, że pewien wpływ na wysokość emerytury mają również rozwiązania szczegółowe zawarte poza ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – zob. art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507, z którego wynika, że w pewnych sytuacjach środki zgromadzone przez członka Otwartego Funduszu Emerytalnego na rachunku w funduszu są ewidencjonowane

na jego koncie w ZUS i kwalifikowane jako składka na ubezpieczenie emerytalne, w konsekwencji środki te powiększają kwotę składek stanowiących podstawę obliczenia emerytury – por. K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, s. 174).

Ponieważ okres urlopu wychowawczego (stanowiący – co do zasady – okres nieskładkowy; art. 7 pkt 5 u.e.r.), w przypadku osoby, która równolegle prowadziła pozarolniczą działalność i opłacała związane z nią składki emerytalne, jest traktowany jako okres składkowy a także zwiększa łączny wymiar jej aktywności zawodowej, to w konsekwencji bezpośrednio przyczynia się do wzrostu sumy zewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego tej osoby, co w rezultacie prowadzi do zwiększenia wymiaru jej emerytury.

Z uwagi na to, że przedmiotowa sprawa dotyczy również odprowadzania składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe, to należy wspomnieć, iż przy rentach wypadkowych dla nabycia uprawnień wystarczy podlegać ubezpieczeniu w chwili wypadku (liczba okresów składkowych i nieskładkowych nie ma znaczenia), zaś przypadku gdy idzie o renty z tytułu niezdolności do pracy, trzeba wykazać się posiadaniem wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego (tj. od 1 do 5 lat w zależności od wieku ubezpieczonego, z wyjątkiem renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy). Należy jednak dostrzec, że w orzecznictwie sądowym rozbieżności budzi to, czy przy obliczaniu wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego uwzględnia się okresy nieskładkowe w wymiarze 1/3 udowodnionych okresów składkowych, co wynikałoby z treści art. 5 ust. 2 u.e.r. (zob. np. wyrok SN z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt II UKN 393/98, w którym stwierdzono, że rozmiar okresów nieskładkowych przypadających w ostatnim dziesięcioleciu przed powstaniem inwalidztwa podlega ograniczeniu do 1/3 okresów składkowych z całego okresu ubezpieczenia, oraz wyrok SN z 15 czerwca 1999 r., sygn. akt II UKN 606/98, w którym zaprezentowano pogląd odmienny). Uwaga ta jest o tyle istotna, że opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne podczas urlopu wychowawczego i uznanie go za okres składkowy skutkuje tym, iż urlop ten w całości można zaliczyć do okresów ubezpieczenia koniecznych do uzyskania renty. W przypadku osób, którym te składki umorzono na podstawie zakwestionowanego art. 4 ust. 1 u.n., okres urlopu wychowawczego nie zawsze może być uwzględniony w pełnej długości przy



ustalaniu wymiaru koniecznego do uzyskania renty – zależy to od długości udowodnionych okresów składkowych (w praktyce oznacza to, że: np. 31-letnia osoba, która ma 3-letni staż pracy i poszła na 3-letni urlop wychowawczy nie uzyska renty, bo z urlopu wychowawczego zostanie jej zaliczony tylko 1 rok, zaś 31-letnia osoba, która ma 4-letni staż pracy i poszła na 3-letni urlop wychowawczy uzyska rentę, bo z urlopu wychowawczego zostanie jej uznane rok i cztery miesiące).

Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy oblicza się sumując 24% kwoty bazowej (która wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym – art. 62 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 19 u.e.r.) z iloczynem liczby lat okresów składkowych i liczby 1,3% oraz iloczynem sumy lat okresów nieskładkowych i lat brakujących do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat, i liczby 0,7%. Prowadzi to do wniosku, że liczba okresów składkowych ma także wpływ na wysokość renty (choć nie decyduje o radykalnych zmianach jej wysokości).

Niniejsze rozważania nasuwają wniosek, że skutki zróżnicowania sytuacji prawnej, wynikające z przepisu stanowiącego przedmiot kontroli, nie mogą być sprowadzane jedynie do tego, że osoby rozliczone z ZUS-em są „uboższe” (w stosunku do osób objętych ustawowym umorzeniem) o kwotę równą sumie składek za okres urlopu wychowawczego. Interesy osób przebywających w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 sierpnia 2009 r. na urlopie wychowawczym i prowadzących pozarolniczą działalność, które uiściły składki, nie zostały naruszone w sposób sprzeczny z Konstytucją, bowiem mają one więcej okresów składkowych oraz zgromadziły wyższą sumę składek na koncie ubezpieczeniowym, co pozwala założyć, że w przyszłości będzie im przysługiwała także wyższa emerytura.

5. Z art. 4 ust. 1 u.n. wynika, że składki podlegają umorzeniu „na wniosek” osoby zainteresowanej, co oznacza, że w przypadku, gdy osoba taka nie złoży stosownego wniosku i opłaci zaległe składki, okres urlopu wychowawczego zostanie jej zaliczony jako okres składkowy. Możliwości wyboru nie mają natomiast osoby, które, będąc w tym samym położeniu, opłaciły składki. Prowadzi to do wniosku, że

tylko osoby, które nie opłaciły składek w wyżej opisanych okolicznościach, mogą kształtować swoją sytuację prawną.

Taka regulacja, choć *prima facie* może budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, jest motywowana dwiema okolicznościami. Po pierwsze, harmonizuje z podstawowymi zasadami konstrukcyjnymi obowiązującego w Polsce systemu emerytalnego, jakimi są obligatoryjność i powszechność (jak wskazał K. Antonów: „Obowiązek ubezpieczenia rozpoczyna się – zgodnie z koncepcją automatyzmu stosunku ubezpieczenia społecznego, który powstaje *ex lege* z chwilą spełnienia przewidzianych przez prawo przesłanek bez względu na wolę osoby podlegającej ubezpieczeniu – od rozpoczęcia zatrudnienia [także samozatrudnienia – uwaga własna]”, tenże, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 89; zob. także s. 88-110 i cyt. tam piśmiennictwo). Po drugie, pozostawienie wyboru tylko tym osobom, które nie opłaciły należności względem ZUS, było ściśle związane z nowelizacją przepisów, które nie rozstrzygały jednoznacznie kwestii obowiązku odpłatności składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku jednoczesnego przebywania na urlopie wychowawczym i prowadzenia pozarolniczej działalności (patrz np. przytoczone w części II.3.2 orzecznictwo Sądu Najwyższego i wypowiedź poseł M. Kochan, *Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny*, nr 2078/VI kadencja, s. 4). W zamyśle ustawodawcy skutki nieprecyzyjnych przepisów nie powinny obciążać tych osób, które pod ich rządami działały i układały swoje sprawy życiowe (w tym podejmowały np. decyzje inwestycyjne, co w przypadku osób prowadzących działalność pozarolniczą jest szczególnie prawdopodobne) w przekonaniu, że są zwolnione z obowiązku ubezpieczeniowego.

6. Za uznaniem omawianej regulacji za zgodną z Konstytucją przemawia również to, iż wprowadzone przez nią zróżnicowanie jest usprawiedliwione istotnymi wartościami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 12 października 2004 r., sygn. akt P 22/03; wyrok pełnego składu TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01).

Treść art. 4 ust. 1 u.n. wskazuje, że ustawodawca posłużył się – jako kryterium różnicującym – faktem nieopłacenia należności wobec ZUS. Analiza materiałów legislacyjnych oraz sensu normatywnego tego przepisu prowadzi do wniosku, że niezależnie od omówionych wyżej względów, było to spowodowane również dbałością o równowagę budżetową państwa (zob. np. wypowiedzi postów:

M. Kochan, S. Piechoty, S. Szweda, *Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny*, nr 2173/VI kadencja, s. 6-9). Podczas prac legislacyjnych kilkakrotnie zwracano uwagę, że rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do umorzenia składek i objęcie nim także osób, które przebywały na urlopach wychowawczych i opłaciły składki z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, skutkowałoby koniecznością zapewnienia środków w budżecie na blisko 400 mln złotych (zob. wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej M. Buciora, *Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny*, nr 2005/VI kadencja, s. 10).

Równowaga budżetowa jest konstytucyjnie legitymowanym interesem, któremu może służyć różnicowanie sytuacji prawnej osób podlegających obowiązkowi opłacania składek emerytalnych w związku z przebywaniem na urlopie wychowawczym i prowadzeniem pozarolniczej działalności. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego, zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa jest wartością, która może usprawiedliwiać odstępnie od innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. np. wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). Konstatacja ta wynika z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji (zwłaszcza z art. 216 i art. 220) oraz z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału, zapewnienie równowagi budżetowej jest doniosłą wartością konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania nałożonych nań zadań. „Zapewnienie tej równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego” (wyrok pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; por. także wyroki TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94 oraz z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04).

Wykluczenie możliwości zwrotu zapłaconych składek ma związek z równowagą budżetową państwa, gdyż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (który jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych; dysponentem tego funduszu jest ZUS) otrzymuje z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki przeznaczone na

uzupełnianie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeżeli przychody przekazywane na rachunki funduszy oraz środki zgromadzone na funduszach rezerwowych nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z przychodów funduszu (art. 53 ust. 1-2 u.s.u.s.). Oznacza to, że ostatecznym gwarantem wywiązywania się przez ww. fundusz ze swoich zadań (czyli przede wszystkim wypłacania emerytur) jest budżet państwa.

7. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy odnieść się do wyroku pełnego składu Trybunału z 20 listopada 2002 r. (sygn. akt K 41/02), w którym, badając w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przepisy ustawy z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy (dalej ustawa o jednorazowym opodatkowaniu) m.in. pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, stwierdzono: „Działanie mechanizmu jednorazowego podatku jest odwrotnie proporcjonalne do reguł, jakie można by – ewentualnie – wyprowadzić z zasad konstytucyjnych, gdyby w zgodzie z nimi konstruować abolicję podatkową”. Z przytoczonego fragmentu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie wyklucza on *in genere* możliwości zgodnego z Konstytucją skonstruowania modelu umarzania zaległości publicznych.

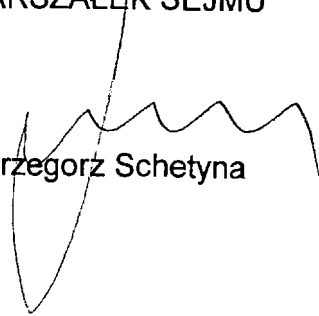
W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał jako niedopuszczalne następujące reguły abolicyjne: uczynienie adresatami norm prawnych, zawierających korzystniejsze rozwiązania, osób, których zachowanie należy ocenić negatywnie; ustalenie podatku dla tych osób w wysokości niższej niż dla osób, które działają zgodnie z prawem; wprowadzenie mechanizmu, który sprawia, że rozmiar korzyści uzyskanej przez osoby nieujawniające swych dochodów jest tym większy, im większy dochód zatajały.

W niniejszej sprawie *ratio* cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może znaleźć zastosowania, gdyż *meritum* zaskarżonych przepisów i ich skutki zasadniczo się różnią: po pierwsze, adresatami art. 4 ust. 1 u.n. nie są osoby, którym można przypisać świadome naruszane prawa, lecz takie, które mogły zostać wprowadzone w błąd, co do istnienia obowiązku opłacania składek, wskutek nieprecyzyjnego brzmienia przepisów i rozbieżnego orzecznictwa (o czym szerzej w pkt. II.3.2); po drugie, sanacja dokonana ustawą nowelizującą miała na celu naprawienie sytuacji pośrednio spowodowanej działaniem organów władzy

państwowej; po trzecie, jakkolwiek zakwestionowany przepis zróżnicował sytuację prawną osób zobowiązanych do uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne, to jednak nie wprowadził preferencyjnego traktowania jednych podmiotów względem innych (korzyści płynące z umorzenia należności są równoważone wzrostem świadczeń emerytalnych) .

8. Konkludując, art. 4 ust. 1 u.n. **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna