



**PK VIII TK 99.2019**

**(SK 59/19)**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną A K. o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U., poz. 1551) „w zakresie, w jakim umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne nie obejmuje osób, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, ale z uwagi na ustalenie prawa do renty podlegały tylko i wyłącznie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, nie podlegając na zasadzie wyjątku obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym” – z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W (dalej: ZUS lub organ rentowy), decyzją z dnia grudnia 2018 r., na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U., poz. 1551; dalej: ustawa abolicyjna lub u.u.n.) odmówił umorzenia należności wynikających z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne nieżyjącego A K (dalej: Skarżąca).

Decyzję tę w całości zaskarżyła Skarżąca.

Wyrokiem z dnia września 2017 r., sygn. , Sąd Okręgowy w W Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie Skarżącej. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Okręgowy wskazał, że zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej (niezależnie od pozostałych warunków określonych w art. 1 ust. 1 u.u.n.) obejmuje tylko osoby, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu

prowadzenia działalności pozarolniczej w rozumieniu art. 8 ust. 6 u.s.u.s. W związku z tym, skoro , prowadząc – jako rencista, a następnie emeryt – pozarolniczą działalność gospodarczą, nie podlegał z tytułu prowadzenia tej działalności obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu, a jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu, to Skarżąca – jako jego spadkobierca – nie może skorzystać z możliwości umorzenia nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej.

Sąd Apelacyjny w W Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia marca 2018 r., sygn. , oddalił apelację Skarżącej od powołanego wyroku Sądu Okręgowego.

W skardze konstytucyjnej A K. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej – „w zakresie, w jakim umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne nie obejmuje osób, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, ale z uwagi na ustalenie prawa do renty podlegały tylko i wyłącznie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, nie podlegając na zasadzie wyjątku obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym” – jest niezgodny z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając ten zarzut, Skarżąca podniosła, że „[z]godnie z utrwalonym orzecznictwem sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego nie jest możliwe umorzenie składek osób, które są zwolnione z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe), ale które były zobowiązane wyłącznie do uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne” (s. 3- 4 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącej, „[w]skazuje to na pominięcie tego kręgu podmiotów przez ustawodawcę, który ujął możliwością umorzenia osoby zobowiązane do uiszczenia składek na ubezpieczenie społeczne emerytalne, rentowe i wypadkowe” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, „brak umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, tj. pominięcie podmiotowo – przedmiotowe ustawodawcy, powoduj[ę] uszczuplenie majątku ubezpieczonych, których zobowiązania nie zostały umorzone. Tym samym kwestionowana regulacja, rozumiana jednolicie przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, narusza prawo własności i inne prawa majątkowe objęte szczególną ochroną Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę ma charakter dyskryminacyjny. Wnioskując *a maiori ad minus* można wskazać, że skoro można umorzyć np. 1.000.000 zł składek na ubezpieczenie społeczne i jednocześnie np. 200.000 zł składek na ubezpieczenie zdrowotne, to dlaczego nie można innej osobie – która regulowała składki na ubezpieczenie społeczne i wywiązywała się z tego obowiązku albo była zwolniona z tego obowiązku – umorzyć tylko składek w kwocie 200.000 zł na samo ubezpieczenie zdrowotne? Czytelne jest, że takie rozwiązanie jest rażąco niesprawiedliwe. Czemu bowiem ktoś z zaległością w o wiele mniejszej skali, w sytuacji podobnej, nie może mieć umorzonej należności? Typowo mamy tu bowiem konglomerat tytułów ubezpieczeniowych, zaś u emeryta/rencisty prowadzącego działalność gospodarczą pozostaje już tylko jeden z nich. Nieobjęcie ustawą abolicyjną osób, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, będąc na emeryturze, narusza zatem zasadę równości wobec prawa” (*ibidem*).

Według Skarżącej, „[z] punktu widzenia ustawy abolicyjnej istotne znaczenie ma fakt prowadzenia działalności pozarolniczej w okresie między 1999 r. a 2009 r. i ponoszenie w tym czasie obciążeń z tytułu opłacanych składek. Zarówno przedsiębiorcy, którzy prowadzili w tym czasie działalność, będąc na emeryturze bądź rencie, jak i pozostali przedsiębiorcy (a więc przedsiębiorcy, którzy nie pobierali świadczeń emerytalnych ani rentowych) spełniają wspomniane warunki. Jednakże mimo tego, iż te dwie grupy odznaczają się tą samą cechą, która jest istotna z punktu widzenia abolicji składkowej, to

w przypadku pierwszej wymienionej grupy naliczane im składki nie są umarzone, a w przypadku drugiej podlegają umorzeniu” (s. 4-5 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącej, „ustawodawca zdecydował się na umorzenie składek wobec szerokiego kręgu podmiotów, jednak pominął grupę, która nie wyróżnia się żadną cechą, która uzasadniałaby takie pominięcie. Skarżąca podnosi, że ustawodawca nie uregulował sytuacji osób, które prowadziły działalność gospodarczą i z tego tytułu podlegały obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, ale na zasadzie wyjątku od tej reguły, jako emeryci i renciści, byli zwolnieni z tego obowiązku” (s. 5 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, „[c]echą relewantną pomiędzy kręgiem podmiotów wskazanym w art. 1 ustawy abolicyjnej jest generalny obowiązek ubezpieczenia, a w tym obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne. W tym ostatnim, najistotniejszym i w zasadzie wystarczającym zakresie emeryci i renciści nie różnią się niczym od kręgu podmiotów objętego ustawą abolicyjną. Tymczasem następuje w ich przypadku uszczuplenie majątkowe przez brak analogicznego umorzenia składek” (*ibidem*).

W przekonaniu Skarżącej, „brak jakiegoś konkretnego powodu dla wprowadzonego rozróżnienia w ustawie abolicyjnej. Rozróżnienie to jest dyskryminujące i niezrozumiałe” (s. 6 skargi konstytucyjnej).

Następnie, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości i warunków dopuszczalnego konstytucyjnie różnicowania podmiotów podobnych, Skarżąca podniosła, że „umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytów lub rencistów wiązałoby się wprost z celem ustawodawcy, który uznał, że w związku z częstotliwością zmian przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zbiegu tytułów do ubezpieczeń, oraz trudnościami praktycznymi w określeniu podlegania obowiązkom składkowym należało uchwalić ustawę abolicyjną (...). W związku z tym cel i zasadnicza treść przepisów powinny obejmować też emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą.

(...); (...) brak zachowania proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. (...) skoro umarza się składki osób o znacznie większym zakresie obowiązków, to tym bardziej powinno się umorzyć składki względem osób o węższym zakresie obowiązków. Również nie sposób wskazać na związek zróżnicowania z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Wręcz przeciwnie – zróżnicowanie wprowadzone przez ustawodawcę jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadami prawidłowej legislacji” (*ibidem*).

Okoliczności te – zdaniem Skarżącej – wskazują, że „ustawodawca w treści ustawy abolicyjnej doprowadził do nieuzasadnionego pominięcia kręgu podmiotów zobowiązanych jedynie do uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne, czym naruszył konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, która wystąpiła na tle ochrony prawa własności i innych praw majątkowych z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP” (*ibidem*).

Następnie Skarżąca stwierdziła, iż „naruszeniem prawa własności i równego traktowania w tym zakresie jest brak działania ustawy abolicyjnej w stosunku do emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą. Bowiem nie bez znaczenia pozostaje, że w art. 64 ust. 2 ustrojodawca podkreśla równą dla wszystkich ochronę prawa. W tym kontekście aktualna pozostaje argumentacja przedstawiona odnośnie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP” (*ibidem*).

W ocenie Skarżącej, „uszczerplenie majątkowe przez brak abolicji na równych warunkach dla podmiotów podobnych jest (...) naruszeniem prawa własności, które podlega konstytucyjnej ochronie i to właśnie ze szczególnym podkreśleniem zasady równości. Przy tym w niniejszej sprawie nie występują przesłanki dla ograniczenia prawa własności z art. 64 ust. 3 czy też art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Na powyższym tle i w ścisłym powiązaniu z naruszeniem praw jednostki (art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) pozostaje naruszenie zasad prawidłowej legislacji, których przestrzeganie jest konieczne dla demokratycznego państwa prawnego. Pominięcie emerytów i rencistów w ustawie abolicyjnej pozostaje, (...), w kolizji z samym celem ustawodawcy. (...)

Mianowicie, ustawodawca miał zamiar umorzyć składki zdrowotne za konkretny okres, jednak nieprawidłowo wskazał krąg podmiotów objętych ustawą abolicyjną – tzn. nie ujął wszystkich grup, które powinny podlegać umorzeniu. W uzasadnieniu projektu podkreślano cel ustawy, którym z pewnością nie było wyłączenie możliwości umorzenia <samoistnych> składek zdrowotnych. Tymczasem nie dość wyraźne i trafne sformułowanie ustawy – nie powinno powodować negatywnych konsekwencji dla obywatela. Powyższe wskazuje na naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji, zaś przede wszystkim zasady określoności prawa. Nie może być przecież tak, że ustawa pozostaje niedookreślona, niejasna i powodująca trudności interpretacyjne. Konieczny jest wymóg dostatecznej określoności i to bez pomijania kręgu podmiotów, któr[y] [zgodnie] z zamierzeniem ustawodawcy powin[ien] być adresatem określonych norm prawnych. W konsekwencji skarżąca wskazuje, że jej konstytucyjne prawo własności w powiązaniu z konstytucyjnym prawem do równego traktowania przez władze publiczne zostały naruszone, gdyż o tych prawach ostatecznie orzeczono na podstawie ustawy, która jest niezgodna z Konstytucją” (s. 7 skargi konstytucyjnej).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego.

Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący [lub skarżący]. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej [lub skarżącego], stanowią



źródło naruszenia jej [lub jego] wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub

wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreuja praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że jako przedmiot zaskarżenia Skarżąca wskazała art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej, które stanowią:

„1. Na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.):

- 1) która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8,
  - 2) innej niż wymieniona w pkt 1
- umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty

prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

(...)

6. Umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.”.

Skarżąca zaskarżyła te przepisy „w zakresie, w jakim umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne nie obejmuje osób, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, ale z uwagi na ustalenie prawa do renty podlegały tylko i wyłącznie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, nie podlegając na zasadzie wyjątku obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym”. Taki sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją wskazuje, że Skarżąca uznaje kwestionowaną regulację za niepełną. W ocenie Skarżącej, zaskarżone przepisy powinny bowiem umożliwiać również umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne osób „które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, ale z uwagi na ustalenie prawa do renty podlegały tylko i wyłącznie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, nie podlegając na zasadzie wyjątku obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym”. Przedmiotem skargi nie jest zatem treść normatywna art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 u.u.n., lecz to, czego – w ocenie Skarżącej – brakuje w normie wywodzonej z tych przepisów.

Z uwagi na to, że zarzut dotyczy niepełnej regulacji, w pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego,

czy też, w istocie, zmierza ona do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie konstytucyjnym zwracano przy tym niejednokrotnie uwagę, że rozróżnienie zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, od pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest oparte na wystarczająco precyzyjnych kryteriach i rodzi liczne wątpliwości (*vide* – postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13, OTK ZU nr 6/B/2015; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura). Tym niemniej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie kryteria pomocne w odróżnieniu zaniechania ustawodawczego od pominięcia.

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał przy tym, że przy orzekaniu o „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, *op. cit.*; 26 lutego 2016 r., sygn. Ts 292/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 164 i 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38).

W postanowieniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że w przypadku, gdy zarzut dotyczy zbyt wąskiego zastosowania kwestionowanej regulacji, a więc „gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku <jakościowej tożsamości> sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej>” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wydanym, również w pełnym składzie Trybunału, postanowieniu z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13 (*op. cit.*).

Analizując w postanowieniu o sygn. P 6/13 kryteria odróżnienia pominięcia od zaniechania legislacyjnego, Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że jedną z cech pominięcia jest przypadkowość, absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność przepisu dotkniętego brakiem określonej treści normatywnej, oraz wskazał, iż jednym z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego może być zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją: „[k]onieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjn[e], nie zaś – pominięcie” (*op. cit.*).

W orzecznictwie wskazywano też, że, ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że „sytuacja, w której ustawodawca zdecydował się nie uregulować danej kwestii na poziomie danego aktu prawnego (lub w razie jej jakościowej odmienności od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) oceniana jest jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. Ts 22/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 205).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: <Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej



zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw>” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; *vide* również – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 26 oraz z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU z 2019 r., seria A poz. 69).

W niniejszej sprawie, kwestionowany w skardze konstytucyjnej brak unormowania, które umożliwiłoby umorzenie, na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej, należności wynikających z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne osoby, która w okresie objętym ustawą abolicyjną nie podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w rozumieniu art. 8 ust. 6 u.s.u.s., nie spełnia żadnego z wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów pominięcia prawodawczego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że odstąpienie przez ustawodawcę od wprowadzenia regulacji przewidującej umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, które w okresie objętym ustawą abolicyjną nie podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia ~~pozarolniczej działalności gospodarczej,~~ a także ~~należności ubocznych~~ odnoszących się do tych składek, nie było przypadkowe, lecz niewątpliwie zamierzone.

Zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej został jednoznacznie uregulowany w jej art. 1 ust. 1, którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska. Wykładnia gramatyczna tego przepisu w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że adresatami ustawy abolicyjnej są osoby, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo

ubezpieceniom emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 u.s.u.s. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych podkreśla się, że taki sposób interpretacji art. 1 ust. 1 u.u.n. wynika jednoznacznie z jego brzmienia (*vide* – wyrok SN z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. III UK 219/14, LEX nr 1918830; postanowienie SN z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II UZ 1/17, LEX nr 2281259 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 września 2018 r., sygn. III AUa 74/18, LEX nr 2574956, a także powołane tam orzecznictwo).

Tak określony zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej odpowiada treści art. 1 ust. 1 projektu ustawy abolicyjnej, który był przedłożeniem poselskim i w którego uzasadnieniu wskazano, że „[p]ropozycja regulacji przewiduje możliwość umorzenia składek na własne ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy, oraz odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym kosztów egzekucyjnych), dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. **podlegały obowiązkowo ubezpieceniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności** [podkr. wł.] i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek” (druk sejmowy nr 382, VII kadencja Sejmu).

*Ratio legis* ustawy abolicyjnej była poprawa sytuacji finansowej niektórych przedsiębiorców. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że proponowane regulacje „mają przede wszystkim na celu zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku. Wychodzą naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, szczególnie tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu posiadanego zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia za okres do lutego 2009 r., narastającego w związku ze zwiększającą się kwotą odsetek oraz pozostałych należności, powstałych w konsekwencji nieopłacenia składek.

Zmiany te, poprzez umorzenie najstarszych – a więc najtrudniejszych do spłaty – zaległości, będą dużym wsparciem dla przedsiębiorców, pozwalającym na odzyskanie płynności finansowej. Pozwolą także na złagodzenie niekorzystnych skutków spowolnienia gospodarczego i utrzymanie się przedsiębiorców na rynku” (*op. cit.*). W toku prac ustawodawczych wskazywano, iż „[p]rojektowana ustawa jest reakcją na sytuację wielu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które posiadają zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na własne **ubezpieczenie społeczne** [podkr. wł.] w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r.” (wystąpienie poseł Izabeli Katarzyny Mrzygłockiej na 15. posiedzeniu Sejmu, w dniu 23 maja 2012 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 maja 2012 r.*, Wydawnictwo Sejmowe 2012 r., s. 90)

Z analizy materiałów z prac legislacyjnych wynika przy tym, że uchybienie obowiązkowi opłacania składek przez osoby objęte zakresem ustawy abolicyjnej było – w ocenie ustawodawcy – związane z wadami ustawy systemowej i jej zmianami powodującymi wątpliwości dotyczące podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej. W uzasadnieniu projektu ustawy abolicyjnej podniesiono, że „w najtrudniejszym położeniu znajdują się te osoby, w których przypadku zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia powstało za okres do 28 lutego 2009 r. Wiązało się to często ze zmianą przepisów **ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych** [podkr. wł.], zwłaszcza w zakresie dotyczącym zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co utrudniało osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Szczególnie problemy te dotyczyły zmian wprowadzanych do **ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych** [podkr. wł.] w pierwszych latach jej obowiązywania. Równocześnie dopiero ustawa o swobodzie działalności gospodarczej uregulowała jednoznacznie okresy,

w których przedsiębiorca prowadzi działalność oraz dała możliwość zgłaszania jej zawieszenia. W okresie wcześniejszym takiej możliwości nie było, a ustalanie faktycznego okresu prowadzenia pozarolniczej działalności opierało się często na analizie dokumentacji związanej z tą działalnością składanej w innych urzędach. Prowadziło to często do sporów oraz do przeciągających się spraw w sądzie, co miało bezpośredni wpływ na wysokość odsetek, liczonych już od pierwszego dnia następującego po dniu kiedy składka stawała się wymagalna (tj. od następnego dnia po terminie jej płatności). Sytuacje takie występowały także w przypadku osób, które prowadziły pozarolniczą działalność i równocześnie zostały zgłoszone do ubezpieczeń jako zleceniobiorcy lub jako nakładcy, a także jako pracownicy – z wynagrodzeniem poniżej najniższego (a później minimalnego) wynagrodzenia za pracę” (*op. cit.*).

Nie można zatem podzielić, przytoczonego wcześniej, poglądu Skarżącej, że „ustawodawca miał zamiar umorzyć składki zdrowotne za konkretny okres, jednak nieprawidłowo wskazał krąg podmiotów objętych ustawą abolicyjną – tzn. nie ujął wszystkich grup, które powinny podlegać umorzeniu”.

Ustawa abolicyjna w ogóle bowiem nie przewiduje możliwości samodzielnego umorzenia należności jedynie z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne jakiegokolwiek grupy osób podlegających temu ubezpieczeniu.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.u.n., na wniosek osoby, podlegającej we wskazanym okresie obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 u.s.u.s., umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia i należności uboczne. Na podstawie art. 2 ust. 1 u.u.n., z wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, może również wystąpić spadkobierca lub osoba trzecia, jeżeli w zakresie tych zobowiązań Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o ich odpowiedzialności. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej,

umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 tej ustawy, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz wymienionych należności pochodnych.

Umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy następuje więc z urzędu, jednak tylko w sytuacji równoczesnego umorzenia należności z tytułu składek na wymienione w art. 1 ust. 1 u.u.n. ubezpieczenia społeczne za ten sam okres. W związku z tym w orzecznictwie sądów powszechnych nie budzi wątpliwości, że „[u]morzenie należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne na gruncie ustawy abolicyjnej nie może być rozpatrywane samodzielnie. Warunkiem umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy jest uprzednie umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe i istnienie należności z tego tytułu za ten sam okres, co zaległych składek na ubezpieczenie społeczne” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 września 2018 r., sygn. III AUa 74/18, *op. cit.*; *vide* też – wyroki: Sądu Apelacyjnego w Warszawie – z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. III AUa 684/17, LEX nr 2436632 oraz Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. III AUa 738/17, LEX nr 2574962). Jak bowiem podkreślał Sąd Najwyższy, przyjęta w ustawie abolicyjnej konstrukcja powoduje, że „na skutek wniosku złożonego przez osobę uprawnioną organ wydaje decyzję w sprawie umorzenia należności obejmujących łącznie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 jak i art. 1 ust. 6. Ustawa abolicyjna nie przewiduje natomiast wydania decyzji w sprawie umorzenia wyłącznie należności wymienionych w art. 1 ust. 1; odpowiednio w sprawie umorzenia wyłączenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 6 ustawy” (postanowienie z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II UZ 1/17, *op. cit.*).

Tak ukształtowany przez ustawodawcę mechanizm umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne – jako konsekwencja umorzenia nieopłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe

i wypadkowe oraz wynikających z ich nieopłacenia należności ubocznych – koresponduje z jednoznacznie określonym w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej kręgiem jej beneficjentów.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż brak jest podstaw do przypisania ustawodawcy przypadkowości w kwestii zaniechania wprowadzenia normy pozwalającej na umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne emeryta prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, który nie podlegał z tytułu prowadzenia tej działalności obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego, rentowego oraz wypadkowego. Nie można też uznać, aby przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie cechowała absurdalność lub oczywista dysfunkcjonalność.

Ponadto Skarżąca nie wykazała jakościowej tożsamości lub co najmniej daleko idącego podobieństwa materii, która nie została uwzględniona w normie wywodzonej z zaskarżonych przepisów, i materii w niej uwzględnionej.

Adresatami ustawy abolicyjnej są osoby podlegające obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., które nie opłaciły terminowo składek na te ubezpieczenia za ten sam okres. Osoby te podlegały również obowiązkowo ubezpieczeniu zdrowotnemu. Stosownie bowiem do art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach zdrowotnych lub u.s.o.z.), obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi lub ubezpieczeniem społecznym rolników, które są osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą lub osobami z nimi współpracującymi.

Analizując sytuację prawną i faktyczną osób podlegających z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej, w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., obowiązkowo jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu, które

miały zadłużenie wynikające z nieopłaconych składek na to ubezpieczenie, i adresatów ustawy abolicyjnej w kontekście zaskarżonej regulacji należy przede wszystkim uwzględnić różnicę w obciążeniu tych grup osób wynikającym z obowiązku uiszczania składek z tytułu prowadzenia tego samego rodzaju działalności pozarolniczej. O ile adresaci ustawy abolicyjnej zobowiązani byli do opłacania zarówno składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe, jak i składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy, o tyle emeryci lub (w okresie do dnia 31 grudnia 2007 r., tj. dodania do art. 9 u.s.u.s. – z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2008 r. – przez art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [Dz. U. Nr 169, poz. 1412 ze zm.] ust. 4c, zgodnie z którym osoby prowadzące działalność pozarolniczą mające ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym do czasu ustalenia prawa do emerytury) renciści musieli z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej opłacać jedynie składkę zdrowotną.

Istotne jest przy tym również, że dla emerytów i rencistów (tak samo jak dla osób, które w okresie objętym ustawą abolicyjną nie podlegały – stosownie do art. 9 u.s.u.s. – obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej z uwagi na zbieg tytułów ubezpieczenia) działalność pozarolnicza nie była jedynym źródłem dochodu, gdyż obok dochodu z tej działalności uzyskiwali zawsze emeryturę lub rentę. Natomiast dla osób podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej działalność ta była zazwyczaj jedynym źródłem dochodu. Prowadzenie działalności pozarolniczej, zarówno w okresie objętym ustawą abolicyjną jak i w aktualnym stanie prawnym, nie należało bowiem i nie należy do tzw. bezwzględnych tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (*vide* m.in. – K. Antonów, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K. Baran,

Wolters Kluwer 2019, s. 762), z których ubezpieczenia emerytalne i rentowe (a w konsekwencji również wypadkowe) są – zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.u.s. – zawsze obowiązkowe, także w przypadku zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego.

Należy zatem stwierdzić, że brak jest jakościowej tożsamości lub daleko idącego podobieństwa rozwiązania, którego domaga się Skarżąca, i treści uregulowanych w art. 1 ust. 1 i ust. 6 u.u.n., co wskazuje, że podniesiony w skardze zarzut dotyczy zaniechania ustawodawczego, pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa abolicyjna, jak już wcześniej wskazano, nie przewiduje wydania decyzji o umorzeniu należności wyłącznie z tytułu nieopłaconych składek zdrowotnych. Umorzenie tych należności następuje z urzędu, tylko jako skutek umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.u.n., po przeprowadzeniu postępowania inicjowanego wnioskiem osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub wnioskiem podmiotu wskazanego w art. 2 ust. 1 u.u.n., po spełnieniu warunku określonego w art. 1 ust. 10 u.u.n., dotyczącego uregulowania wymienionych w tym przepisie należności niepodlegających umorzeniu. Wprowadzenie regulacji, która, zgodnie z oczekiwaniem Skarżącej, pozwalałaby na umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne osoby niepodlegającej obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, z uwagi na ustalone prawo do emerytury lub renty, wymagałoby więc daleko idącej interwencji ze strony ustawodawcy, polegającej nie tylko na określeniu kręgu beneficjentów samodzielnego umorzenia nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, ale także ustaleniu zasad oraz trybu postępowania w sprawach o samodzielne umorzenie zaległych składek zdrowotnych.



Zatem o tym, że w niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest zaniechanie ustawodawcze, przesądzają również ewentualne skutki prawodawcze wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodnie ze wskazanym w skardze konstytucyjnej kierunkiem i zakresem zaskarżenia, oznaczałoby to *de facto* konieczność wprowadzenia nieprzewidzianej w ustawie abolicyjnej regulacji, określającej przesłanki samodzielnego umorzenia nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz zasad i trybu postępowania w tym względzie. Konieczność dokonania daleko idących zmian lub stworzenia nowej regulacji prawnej wskazuje bowiem, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, na zaniechanie legislacyjne, a nie pominięcie (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 549; z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, *op. cit.* oraz z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, *op. cit.*).

Należy też zauważyć, że Skarżąca, domagając się rozszerzenia zakresu podmiotowego umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne na podstawie ustawy abolicyjnej, nie przedstawiła argumentów wykazujących istnienie konstytucyjnego nakazu uregulowania tej kwestii w sposób wskazany w skardze.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca stwierdziła, iż „uszczerplenie majątkowe przez brak abolicji na równych warunkach dla podmiotów podobnych jest (...) naruszeniem prawa własności, które podlega konstytucyjnej ochronie i to właśnie ze szczególnym podkreśleniem zasady równości” (s. 7 skargi konstytucyjnej), co wskazuje, że z konstytucyjnego prawa do własności wynikać ma – zdaniem Skarżącej – prawo do umorzenia nieopłaconych należności.

Poglądu tego nie można podzielić, gdyż z Konstytucji nie wynika prawo do zwolnienia z wykonania zobowiązania pieniężnego poprzez umorzenie nieopłaconych należności. Zasadą jest wywiązywanie się z zobowiązań. Jak

bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny (w kontekście przedawnienia), „nie można uznać, że wraz z wymagalnością roszczenia powinno powstawać również prawo do uchylenia się od jego spełnienia. Sprzeczne z zasadami państwa prawnego byłoby zatem twierdzenie o istnieniu prawa podmiotowego do niewykonania ciężącego na dłużniku zobowiązania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 31/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 21).

Jako podstawowe wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy uznać przywołane przez Skarżącą przepisy art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, które stanowią:

- „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.”.

Przepisy art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że ust. 1 „przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 85, *vide* też – powołane tam orzecznictwo), a ust. 2 „zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tych względów powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji. Wynikają z nich bowiem analogiczne konsekwencje prawne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 31/17, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Kwestionowana regulacja, w zakresie objętym zarzutem, dotyczy umorzenia nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że składka na ubezpieczenie

zdrowotne ma charakter daniny publicznej (*vide* – D. E. Lach, 4.3. *Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne. 4.3.1. Uwagi wprowadzające*, [w]: *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, LEX/el. 2011; P. Lenio, *Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej*, Przegląd Prawa i Administracji, 2014, nr 97, s. 99-115, LEX nr 215876; D. Karkowska, *Zasady powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego*, [w]: *Prawa pacjenta*, LEX/el). Na daninowy charakter składki na ubezpieczenie zdrowotne niejednokrotnie wskazywał też Trybunał Konstytucyjny (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału wyrok z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173, a także wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. P 12/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 71).

Taki sam charakter prawny mają, objęte zakresem przedmiotowym ustawy abolicyjnej, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, *op. cit.* oraz z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 58, a także powołane tam orzecznictwo) oraz składki na Fundusz Pracy. Analiza regulacji zawartych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.) wskazuje bowiem, że fundusz ten jest – tak jak Narodowy Fundusz Zdrowia – państwowym funduszem celowym, a składki na ten fundusz – wymienione w art. 1 ust. 6 u.u.n. obok składek na ubezpieczenie zdrowotne – są przymusowym, bezzwrotnym, nakładanym władczo świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, które służy wypełnianiu zadań publicznych, a więc mają wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego cechy daniny publicznej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Analizując dopuszczalność art. 64 Konstytucji, jako wzorca kontroli przepisów o charakterze daninowym, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał, że „każda danina publiczna stanowi formę ingerencji w sferę własności lub innych praw majątkowych i łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe jednostki (...). Ze względu na to, że obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, *op. cit.*, *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Nałożenie obowiązku świadczeń podatkowych lub daninowych oznacza ustawowo określoną ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, która to ingerencja może prowadzić do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku ewentualnej przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy lub innych praw majątkowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jak jednak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie K 41/02, „ciężary i świadczenia publiczne z samej definicji stanowią ograniczenie korzystania z wolności i praw (...). Tak więc przepisy Konstytucji mówiące o granicach, w jakich musi się mieścić ograniczenie praw i wolności wyznaczają też granicę konstytucyjności w nakładaniu ciężarów publicznych” (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych i innych danin publicznych kształtuje ramy konstytucyjne pojmowania własności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał również, że „[w]ynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jednak w zakresie (...) prawa daninowego nie tylko ustawodawca korzysta, po spełnieniu warunków formalnych, z większej swobody regulacyjnej, ale przede wszystkim Konstytucja nakłada na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym Konstytucja w znaczącej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do prawa daninowego, a więc obowiązku ponoszenia przez każdego ustawowo określonych ciężarów i świadczeń publicznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Przyjęcie tezy, iż każde ograniczenie majątkowe przez nałożenie podatku lub innej daniny publicznej zawsze jest niedopuszczalnym ograniczeniem prawa własności, prowadziłoby do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego prawa własności i innych praw majątkowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 stycznia 2001 r., sygn. K. 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4; 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Prowadziłoby to do zatarcia granicy między tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązku konstytucyjnego, a co ograniczeniem własności podlegającym kontroli z punktu widzenia art. 64 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166). W dziedzinie prawa daninowego skutki nałożenia na określoną grupę podmiotów określonej daniny publicznej lub wprowadzenia zwolnienia podatkowego zasadniczo nie powinny być oceniane w kategoriach wpływu na stan majątkowy podatników (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU

nr 10/A/2006, poz. 156). Ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano także, że „ustawodawca nie ma konstytucyjnego obowiązku wprowadzenia regulacji dotyczącej ulg, umorzeń i zwolnień” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Podkreślano przy tym również, iż „[u]stawodawca ma dużą swobodę wyboru różnych konstrukcji danin publicznych nakładanych w celu zapewnienia systematycznego gromadzenia dochodów, umożliwiających realizację wydatków publicznych oraz wpływania na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania. Swoboda przysługująca ustawodawcy jest jeszcze większa, gdy kształtuje on system ulg i zwolnień” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. P 71/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 41), gdyż „[o] ich przedmiocie oraz zakresie rozstrzygają bowiem uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, a nie wyłącznie względy prawne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał – zarówno z kontekście art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, jak i innych przepisów ustawy zasadniczej, powoływanych jako wzorce kontroli przez podmioty inicjujące postępowanie w sprawie hierarchicznej zgodności norm – że „z polskiej ustawy zasadniczej nie można wyprowadzić <konstytucyjnego prawa do przedawnienia w prawie podatkowym>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo); że „Konstytucja nie wyraża (...) publicznego prawa podmiotowego do sprawiedliwego obciążania obowiązkiem podatkowym

rozumianego jako prawo do korzystania z ulg i zwolnień podatkowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 129/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 121 oraz z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. Ts 113/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 196, a także powołane tam orzecznictwo); że „nie znajduje konstytucyjnych podstaw pogląd o istnieniu jakiegokolwiek powszechnego prawa podatników do <złagodzenia progresji podatkowej> (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, *op. cit.*), i że „[m]ożliwość optymalizacji obciążeń daninowych (rozumianej jako nieuszczerplanie substancji majątkowej jednostki w związku z realizacją obowiązku daninowego) nie jest prawem konstytucyjnym o charakterze podmiotowym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2017 r., sygn. Ts 49/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 138).

Uwzględniając przedstawione orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nie można uznać, by z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wynikał nakaz wprowadzenia regulacji umożliwiającej umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby prowadzące pozarolniczą działalność i mające ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy.

Konstytucyjny nakaz wprowadzenia regulacji wskazanej w skardze konstytucyjnej nie wynika także z powiązania art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji z pozostałymi, powołanymi przez Skarżącą, wzorcami kontroli – w postaci art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że istotą sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu jest – w rzeczywistości – żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu według koncepcji Skarżącej, a więc że zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, niezależnie od tego, że podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, należy też zauważyć, że spośród powołanych przez Skarżącą wzorców kontroli jedynie z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, których treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, wynikają konstytucyjne prawa podmiotowe przysługujące jednostce.

Kwestionowana norma wywodzona z art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej, w zakresie objętym zarzutem, dotyczy umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, a więc – jak wykazano wcześniej – stanowi regulację z zakresu prawa daninowego.

Przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że zakres i treść obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, w szczególności pod kątem zachowania właściwej formy nakładania obowiązków podatkowych, w tym przestrzegania reguł uchwalania ustaw podatkowych, zachowania precyzji przepisów podatkowych oraz respektowania odpowiedniej *vacatio legis* (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zarzut naruszenia przez przepisy prawa podatkowego art. 64 Konstytucji może dotyczyć nie samej okoliczności nałożenia podatku, ale formy i sposobu nakładania powinności podatkowych. Zarzut taki pozostawałby zasadny wówczas, gdy przepisy prawa podatkowego, powodujące uszczuplenie majątkowe, byłyby dotknięte wadliwością w postaci uchybień w sposobie nakładania podatku polegającą na tym, że ich wydanie nastąpiło z wyraźnym (niekwestionowalnym) przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110 oraz 5 listopada 2008 r.,



sygn. SK 79/06, *op. cit.*). Występuje wtedy bowiem naruszenie innej, oprócz prawa własności, wartości konstytucyjnej, jaką jest przestrzeganie hierarchii źródeł prawa. Niezgodne z Konstytucją naruszenie legislacyjnych reguł stanowienia podatków może zatem stanowić niezgodną z Konstytucją ingerencję w prawo własności podatnika, gwarantowane przez art. 64 Konstytucji. Przepis art. 64 Konstytucji może być też adekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do zagadnień normowanych przepisami prawa daninowego związanych ze zwrotem podatku (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 października 2008 r., sygn. K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136 i 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, *op. cit.*). W postanowieniu z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[k]westia adekwatności art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów daninowych, regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, zależy od przedmiotu regulacji poddanej kontroli i problemu konstytucyjnego” (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 58).

Uwzględniając, że ingerencja w sferę prawa własności należy do zasadniczej treści danin publicznych, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „[d]opuszczalność zastosowania art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach daninowych (podatkowych) zależy jednak od przedstawienia przez skarżących odpowiednich argumentów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 13/15, *op. cit.*). W sprawie SK 57/13 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wprowadzie „nie wyklucza możliwości powołania w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną przepisów wynikających z art. 64 Konstytucji jako wzorców kontroli konstytucyjności tego rodzaju regulacji daninowych, jednak taki zarzut musi zostać właściwie skonstruowany i uzasadniony” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., *op. cit.*).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie uwzględniła daninowego charakteru składek na ubezpieczenie zdrowotne i nie wykazała związku między

ustanowionym w ustawie abolicyjnej mechanizmem wygaszania obowiązku daninowego, poprzez umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek, a naruszeniem prawa do równej ochrony własności lub innych praw majątkowych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar

dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową

nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów, zawartych w treści skargi, lakonicznych stwierdzeń, powołanych wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, że „brak umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, (...), powoduj[ę] uszczuplenie majątku ubezpieczonych, których zobowiązania nie zostały umorzone. Tym samym kwestionowana regulacja, (...), narusza prawo własności i inne prawa majątkowe” i że „naruszeniem prawa własności i równego traktowania w tym zakresie jest brak działania ustawy abolicyjnej w stosunku do emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą” oraz poprzestanie na odwołaniu się do argumentacji przedstawionej w odniesieniu do art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Należy zatem stwierdzić, że Skarżąca wprawdzie wskazała wzorce kontroli przewidujące konstytucyjne prawa podmiotowe – w postaci art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – to jednak nie zrealizowała obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tych praw. Nie można uznać za takie wyjaśnienie powtórzonych kilkakrotnie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdzenia, że brak umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne prowadzi do naruszenia prawa własności lub innych, bliżej nieokreślonych, praw majątkowych. Jak już bowiem wcześniej wykazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie wynika publiczne prawo podmiotowe do umorzenia należności daninowych wynikających z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK.

Z kolei pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, powołane przez Skarżącą jako wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. Ts 250/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 127, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie wyprowadziła z art. 2 Konstytucji odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołana w skardze konstytucyjnej zasada poprawnej legislacji, wywodzona z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „[p]owoływanie się zatem na takie zasady, jak zasada przyzwoitej legislacji i określoności prawa, nie może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże prawo podmiotowe mające swoje źródło w innym przepisie Konstytucji, które doznało uszczerbku na skutek naruszenia powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 201, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Również art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli.

Analizując te przepisy, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „prawo do równego traktowania winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako <samoistnie>. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 ust. 1 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją. „Przedmiotem

skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; *vide* również – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2015 r., sygn. Ts 234/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 616 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że chociaż Skarżąca powołała wzorce kontroli wyrażające konstytucyjne prawa podmiotowe – w postaci art. 64 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, jednak nie przedstawiła sposobu ich naruszenia przez kwestionowaną regulację. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżąca nie wywiodła też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą prawa lub wolności konstytucyjne, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Tego rodzaju brak formalny samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny odmawiał nadania biegu skargom konstytucyjnym dotyczącym regulacji daninowych, w których nie wykazano sposobu naruszenia wzorca z art. 64 Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. Ts 182/06, *op. cit.*; 25 maja 2009 r., sygn. Ts 121/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 231; 6 sierpnia 2009 r., sygn. Ts 121/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 232; 10 czerwca 2015 r., sygn. Ts 139/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 226; 9 marca 2016 r., sygn. Ts 126/15, *op. cit.*; 19 lipca 2016 r., sygn. Ts 40/16, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 457 i 28 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 202) lub umarzał postępowanie z uwagi na

niedopuszczalność wydania wyroku (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166; 24 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, *op. cit.*; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.*; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, *op. cit.* oraz 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, *op. cit.*).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego