



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 59/19  
BAS-WAKU-1914/19

Warszawa, 20 grudnia 2019 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A K z 21 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 59/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (Dz. U. poz. 1551, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się wyłącznie do osoby podlegającej obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot zaskarżenia**

W dniu 18 września 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK, Trybunał) o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej A K z 21 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 59/19).

Przedmiotem kontroli jest art. 1 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (Dz. U. poz. 1551, ze zm., dalej: u.u.n., ustawa abolicyjna). Kwestionowany art. 1 ust. 1 i 6 u.u.n. odpowiednio stanowią: „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” (ust. 1 u.u.n.); „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” (ust. 6 u.u.n.).

Skarżąca wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 u.u.n. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z 64 ust. 1 i 2 Konstytucji „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” (skarga, s. 1).

## II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

1. ██████ skarżącej jako rencista (dalej: ubezpieczony, przedsiębiorca) prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą, wykonując w tej formie zawód ██████. Działalność gospodarczą kontynuował, będąc później emerytem. Ubezpieczony zmarł ██████ października 2013 r. Na dzień otwarcia spadku wysokość jego należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne wraz z odsetkami wyniosła ██████ zł. Skarżąca nabyła spadek po zmarłym z dobrodziejstwem inwentarza. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) Oddział w ██████ W decyzją z ██████ maja 2015 r. przeniósł na skarżącą odpowiedzialność za zobowiązania składkowe, zobowiązując ją do uregulowania należności w określonym terminie.

Dnia ██████ listopada 2015 r. skarżąca złożyła do organu rentowego wniosek o abolicję składkową. Decyzją z ██████ grudnia 2016 r., nr ██████, ZUS odmówił, działając na podstawie zaskarżonej ustawy, umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 1999 r. do września 1999 r., stycznia 2000 r., czerwca 2000 r., lipca 2000 r., od września ██████ 2000 r. do października 2006 r. (tytułem składek ██████ zł i tytułem odsetek ██████ zł). Od powyższego rozstrzygnięcia, skarżąca wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w ██████ W

Sąd I instancji oddalił odwołanie wyrokiem z ██████ września 2017 r. (sygn. akt ██████). Przyjął bowiem, że umorzenie składek obejmuje tylko ubezpieczonych, którzy w okresie do dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. podlegali obowiązkowo ubezpieczeniu: emerytalnemu i rentowemu, a także wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Sąd stwierdził, iż ubezpieczony nie był objęty obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym z racji pobierania renty, a następnie emerytury. Tym samym prawo do abolicji składkowej, w kształcie nadanym zaskarżoną ustawą, nie przysługuje ani ubezpieczonemu, ani też skarżącej.

Od powyższego orzeczenia skarżąca wniosła apelację do sądu II instancji. Wyrokiem z        marca 2018 r. (sygn. akt        ), Sąd Apelacyjny w W        Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił ją w całości, dzielając ustalenia sądu I instancji.

2. Zdaniem skarżącej, zaskarżony przepis narusza: art. 2 (zasada przyzwoitej legislacji), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 64 ust. 1 i 2 (ochrona własności) Konstytucji.

3. W opinii skarżącej, „Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą [...], co do zasady, obowiązkowo podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Z kolei emeryt lub rencista wyjątkowo jest zwolniony z tego obowiązku, jednak jest zobowiązany do uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Tym samym gdyby nie zwolnienie z obowiązku uiszczania składek emerytalnych, rentowych i na ubezpieczenie wypadkowe emeryci i renciści także mogliby skorzystać z możliwości umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne”. Nie jest to jednak możliwe w świetle zaskarżonych przepisów, które należy analizować w kontekście pominięcia ustawodawczego: „W niniejszej sprawie właśnie taki przypadek zachodzi — 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” (skarga, s. 5).

Naruszenie zasady równości, w opinii skarżącej, polega na tym, iż: „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 umarzane, a w przypadku drugiej podlegają umorzeniu” (skarga, s. 5). Powyższe zróżnicowanie jest nieuzasadnione i dyskryminujące, ponieważ: po pierwsze, „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 (vide: uzasadnienie projektu ustawy abolicyjnej, druk nr 382 Sejmu RP VII kadencji). W związku z tym cel i zasadnicza treść przepisów powinny obejmować też emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą” (skarga, s. 6).

Po drugie, „wskazać należy, że brak zachowania proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Co więcej, zgodnie ze wskazane już wyżej wnioskowanie z większego na mniejsze (*a maiore ad minus*) skoro umarza się składki osób o znacznie większym zakresie obowiązków, to tym bardziej powinno się umorzyć składki względem osób o węższym zakresie obowiązków” (skarga, s. 6).

Po trzecie, „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. Z powyższych względów skarżąca podnosi, 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” (skarga, s. 6).

Z kolei naruszenie prawa własności i innych praw majątkowych skarżąca wiąże z uszczupleniem majątkowym „przez brak abolicji na równych warunkach dla podmiotów podobnych jest zdaniem skarżącej 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” (skarga, s. 7).

Skarżąca upatruje naruszenia innych praw majątkowych również przez brak zachowania zasady prawidłowej legislacji: „Pominięcie emerytów i rencistów w ustawie abolicyjnej pozostaje, jak już też wyżej podano, w kolizji z samym celem

ustawodawcy. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 382 Sejmu VII kadencji) wskazano wprost, że «Propozycja 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 ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek». 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” (skarga, s.7). Skarżąca podnosi, że „W uzasadnieniu projektu podkreślano cel ustawy, którym z pewnością nie było wyłączenie możliwości umorzenia «samoistnych» składek zdrowotnych. Tymczasem nie dość wyraźnie 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, która z zamierzeniem ustawodawcy powinna być adresatem określonych norm prawnych” (skarga, s. 7).

### **III. Analiza formalna**

1. Problem natury formalnej, jaki wyłania się z treści skargi, dotyczy powołanych przez skarżącą wzorców kontroli. W *petitum* pisma wszczynającego postępowanie w niniejszej sprawie zakwestionowana została zgodność art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 6 u.u.n. z „art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”. Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji skarżąca upatruje w braku równej ochrony własności i innych praw majątkowych: „Odnosnie prawa własności oraz innych praw majątkowych należy wskazać, iż na tle Konstytucji RP szeroko traktuję się tenże przedmiot ochrony i niewątpliwie 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” (pisownia oryginalna, skarga, s. 6). Ponadto skarżąca dodaje: „Dlatego też uszczuplenie majątkowe przez brak abolicji na równych warunkach dla podmiotów podobnych jest zdaniem skarżącej naruszeniem prawa własności, które podlega konstytucyjnej ochronie i to właśnie ze szczególnym podkreśleniem zasady równości” (skarga, s. 7). Istotę tak określonego zarzutu niekonstytucyjności oddaje następujący układ wzorców kontroli, tj. art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji.

2. Z kolei zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji budzi poważne wątpliwości. Jakkolwiek w *petitum* skargi jest on ujęty związkowo z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, to skądinąd w dalszej części skargi konstytucyjnej mowa jest już tylko o zasadach prawidłowej legislacji (skarga, s. 7). Dopuszczalność zasady prawidłowej legislacji jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej jest traktowana restrykcyjnie. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego przepisu wynika konieczność wyraźnego wskazania, jakie prawa lub wolności zostały – zdaniem skarżącej – naruszone. Tego obowiązku skarżąca nie wykonała, ograniczając swoje rozważania do ogólnego stwierdzenia: „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, która z zamierzeniem ustawodawcy powinna być adresatem określonych norm prawnych” (skarga, s. 7). W podsumowaniu zauważyła, że: „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” (skarga, s. 7).

„Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji [...], wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo)” (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi w sprawie zawisłej przed TK. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku - na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) - o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r.,



sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest także art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, który gwarantuje prawną ochronę własności. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa obejmuje – według utrwalonego orzecznictwa TK – w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń tego prawa wskazuje art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać jego istoty. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji formułuje zaś wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Zgodnie art. 64 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”. Z tego przepisu wynikają dla ustawodawcy dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, obowiązek powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, konieczność zapewnienia realnej ochrony, umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny) (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w swojej treści do dwóch konstytucyjnych zasad. Pierwsza z nich, sformułowana w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje organom władzy publicznej ochronę własności i prawa dziedziczenia, zaś druga – wyrażona w art. 32 ust. 1 – nakazuje równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne. Tak więc przywołany wzorzec kontroli pozostaje w ścisłym związku z ogólną zasadą równej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona własności jest bowiem jednym z przejawów równej ochrony prawnej, zaś treść art. 32 ust. 1 Konstytucji wyznacza rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zasada równej ochrony własności oznacza, że właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez

dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbędność zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13).

## **V. Analiza zgodności**

1. Sprawa zawisła przed TK dotyczy, wprowadzonej zaskarżoną ustawą, abolicji składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Skarżąca domaga się umorzenia należności z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego.

2. Podstaw obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne należy poszukiwać w art. 68 i 84 Konstytucji. Ostatni z nich przewiduje, iż „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Z kolei art. 68 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony zdrowia (ust. 1). „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa” (art. 68 ust. 2 Konstytucji). Nałożony na ustawodawcę obowiązek ustalenia warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej wypełnia ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1373, ze zm.; dalej: ustawa zdrowotna, u.ś.z.). Normuje ona między innymi: warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; zasady i tryb finansowania tych świadczeń; zasady i tryb kwalifikowania świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych; zadania władz publicznych w zakresie

zapewnienia równego dostępu do świadczeń; zasady powszechnego – obowiązkowego i dobrowolnego – ubezpieczenia zdrowotnego. Zakres podmiotowy konstytucyjnego prawa do ubezpieczenia zdrowotnego wyznacza słowo „każdy”. Z przepisem tym koresponduje art. 2 ust. 1 u.ś.z., który wskazuje podmioty uprawnione do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej. „Ustawa zdrowotna, podobnie jak jej poprzedniczki - ustawa o puz i ustawa o nfz - bardzo szeroko zakreśla zakres podmiotowy ubezpieczenia. Jest to zgodne z podkreślaną w ustawie zasadą powszechności. Widać też dążenie do stworzenia systemu faktycznie obejmującego możliwie największą liczbę uprawnionych do świadczeń” (E. Lach, *Zasada powszechności ubezpieczenia zdrowotnego a założenia aksjologiczne ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 7, s. 59). Artykuł 66 u.ś.z. wskazuje pod 40 kategorii osób spełniających warunki objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym. W katalogu tych podmiotów znajdują się osoby prowadzące pozarolniczną działalność gospodarczą. Obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne wiąże się natomiast ze koniecznością odprowadzenia składki zdrowotnej, mającej charakter daniny publicznej, która stanowi dochód Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ)

Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest „świadczeniem publicznym o charakterze pieniężnym, powszechnym, przymusowym, bezzwrotnym, quasi-ekwiwalentnym, o celowym przeznaczeniu. Składki nakładane są w oparciu o władztwo finansowe państwa aktem rangi ustawy, a obowiązek ich uiszczenia zabezpieczony jest przymusem państwa. Składka uiszczona w należnej wysokości nie podlega zwrotowi, nawet gdyby ubezpieczony nie korzystał ze świadczeń finansowanych z NFZ. Quasi-ekwiwalentny ich charakter oznacza, że każdy ubezpieczony ma prawo do korzystania ze świadczeń w zakresie wskazanym w ustawie. Jednakże zakres świadczeń jest niezależny od wysokości opłacanych składek, ani od okresu ich opłacania. Nie jest to rodzaj odpłatności typowy dla opłat stanowiących daniny publiczne. Środki pochodzące ze składek nie zasilają budżetu państwa, lecz wpływają bezpośrednio do funduszu” (wyrok TK z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt P 12/17).

Podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność gospodarczą została określona w art. 81 u.ś.z. Przepis ten przewiduje, że „Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c [przedsiębiorca – uwaga własna], stanowi zadeklarowana

kwota, nie niższa jednak niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia kolejnego roku. Trzeba dodać, że „Na podstawie art. 27b u.p.d.o.f. podatek dochodowy ulega obniżeniu o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne opłaconej w roku podatkowym bezpośrednio przez podatnika lub pobranej w tym roku przez płatnika, z zastrzeżeniem, że kwota składki podlegającej odliczeniu nie może przekroczyć 7,75% podstawy jej wymiaru określonej na zasadach wynikających z u.ś.o.z. Co do zasady, ubezpieczony będzie zatem ponosił ciężar ubezpieczeniowy w wysokości 1,25% podstawy wymiaru składki” (P. Lenio, *Składka w polskim i niemieckim systemie ubezpieczenia zdrowotnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu Terytorialnego” 2017, nr 1, s. 70).

3. Przedsiębiorca oblicza składkę i odprowadza ją do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) we własnym imieniu. W sprawie zawisłej przed TK ubezpieczony nie wykonywał tego obowiązku w sposób systematyczny, stając się dłużnikiem publicznym. Spadkobierczyni ubezpieczonego wystąpiła, działając na podstawie zaskarżonej ustawy, o umorzenie należności wobec NFZ. Innymi słowy, domagała się zastosowania wobec niej tzw. abolicji składkowej.

Zwrotem „abolicja” nie posługuje się zaskarżona ustawa. Na taką ocenę jej skutków pozwala sanacyjny cel przepisów, ukierunkowanych na wygaśnięcie należności publicznych tych ubezpieczonych, którzy świadomie lub nieświadomie zaniechali uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Wygaśnięcie zaś należności publicznych przez ich umorzenie należy analizować w kategorii wyjątku od zasady powszechności i równości podatkowej (por. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Za abolicyjnym charakterem przemawia również jej epizodyczny charakter, ponieważ wnioski o umorzenie można było składać w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia jej w życie, tj. do 15 stycznia 2015 r., a w przypadku spadkobiercy lub osoby trzeciej odpowiedzialnych za należności składkowe ubezpieczonego – w terminie 24 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Jeżeli decyzję o odpowiedzialności osób trzecich Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie spadkobierca

lub osoba trzecia mogła złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że 24 miesięczny termin jest dłuższy.

Zasady abolicji kształtowały się następująco. Przede wszystkim, zgodnie z art. 1 ust. 1 zaskarżonej ustawy osoba podlegająca w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu 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) mogła złożyć wniosek o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek. Z kolei za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a, ale także twórcę i artystę, osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu, wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej, a od 1 marca 2020 r. także akcjonariusza prostej spółki akcyjnej wnoszącego do spółki wkład, którego przedmiotem jest świadczenie pracy lub usług. Z wnioskiem o umorzenie może również wystąpić spadkobierca dłużnika publicznego lub osoba trzecia, jeżeli w zakresie tych zobowiązań Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o ich odpowiedzialności.

Ponadto ustawa określała kategorie należności podlegające umorzeniu i warunki umorzenia. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.u.n. umorzeniu podlegają nieopłacone składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe), 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. Podstawowym warunkiem skorzystania z abolicji jest nieposiadanie tzw. należności niepodlegających umorzeniu na dzień wydania decyzji: „Warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6, jest nieposiadanie niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, oraz należnych od tych składek 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”.

Ustawa ustalała również konsekwencje prawne abolicji w sferze ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, okres, za który składki zostały umorzone, nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń, do których prawo uzależnione jest od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.). Po drugie, kwota umorzonych składek nie podlega wliczeniu do podstawy obliczenia emerytury, osób, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., objęte były obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi oraz wypadkowym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Tak więc abolicja składkowa z jednej strony pozytywnie wpływa na bieżącą zdolność składkową ubezpieczonych, z drugiej zaś strony oddziałuje negatywnie na prawo do przyszłych świadczeń emerytalnych i ich wysokość.

Zaskarżona ustawa normuje w zarysie postępowanie w sprawie abolicji składkowej. Składa się ono z czterech etapów. Pierwszy, wyznacza wniosek ubezpieczonego lub jego następcy prawnego złożony w ustawowym terminie. W następnym ZUS wydaje decyzję o warunkach umorzenia, określającą między innymi kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, a także kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy. W kolejnym etapie ubezpieczony realizuje warunki umorzenia. Po ich spełnieniu, ZUS wydaje ostateczne rozstrzygnięcie, tj. decyzję o umorzeniu należności lub w przypadku ich nie spełnienia - decyzję o odmowie umorzenia należności.

W myśl art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, skutkuje także 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. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości,

że wygaśnięcie należności z tytułu składek zdrowotnych ma charakter akcesoryjny, wtórny, a także i paralelny wobec umorzenia należności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). Samoistna abolicja składek zdrowotnych jest niedopuszczalna w świetle art. 1 ust. 6 u.u.n. Uwaga ta dotyczy także ubezpieczonych, którzy podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, jak również i tych ubezpieczonych, którzy nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. W praktyce, tylko dłużnik FUS może domagać się abolicji należności NFZ.

4. Zdaniem skarżącej przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne narusza zasadę równości. Podnosi ona, że ustawodawca zróżnicował sytuację ubezpieczonych, którzy nie odprowadzali, mimo ciążącego na nich obowiązku, składek na ubezpieczenie zdrowotne. Skarżąca zestawia ze sobą ubezpieczonych, podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu i społecznemu z ubezpieczonymi, podlegającymi obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu i niepodlegającymi ubezpieczeniu społecznemu. W pierwszym przypadku umorzenie należności wobec FUS warunkuje umorzenie należności wobec NFZ. W drugim zaś ubezpieczeni nie mają prawa do abolicji składkowej, ponieważ nie są dłużnikami FUS. Innymi słowy, skarżąca domaga się uprawnienia do samoistnego umorzenia należności z tytułu składek zdrowotnych.

Na gruncie przepisów Konstytucji nie da się wyprowadzić podmiotowego prawa do umorzenia należności publicznych. Zasadą jest bowiem powszechność i równość ponoszenia ciężarów publicznych. Skarżąca nie może zatem oczekiwać, mając na uwadze konstytucyjny obowiązek ponoszenia danin publicznych, że jej zobowiązania składkowe zostaną umorzone przez państwo. Mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do umorzenia, ustawodawca może wprowadzać rozwiązania prawne, które służą osiągnięciu ważnych celów społecznych. Takim rozwiązaniem jest zaskarżona ustawa, która wychodzi naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, szczególnie tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu należności składkowych (*Poselski projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, druk sejmowy 382/VII kad.). Nie można jednak tracić z pola widzenia i tej okoliczności, że umorzenie składek ma wartość majątkową, zaś żądanie abolicji



realizuje określony interes majątkowy skarżącej, polegający na zwolnieniu jej z długu publicznego (wyroki TK z: 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 8 października 2015 r., sygn. akt SK 11/13). Tak więc prawo do abolicji jako „inne prawo majątkowe”, podlega – w świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji, ochronie prawnej. Ustawodawca może tworzyć, znosić, ograniczać i modyfikować treść poszczególnych praw majątkowych” (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlickie, M. Zubik, Warszawa, t. II, s. 593 i n.), ale przy zachowaniu konstytucyjnych standardów, w tym w sposób zgodny z zasadą równości.

Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Omawiana zasada nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę oraz podmiotom, które jej nie mają. W orzecznictwie TK utrwalił się pogląd, w myśl którego oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie adresatów danej normy. Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma.

Celem zaskarżonej ustawy była, o czym wyżej, poprawa kondycji finansowej i ekonomicznej ubezpieczonych, niezdolnych do regulowania bieżących składek na ubezpieczenie społeczne w skutek narastającego zadłużenia wobec FUS: „Proponowane zmiany 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” (*Poselski projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, druk sejmowy 382/VII kad.). Projektodawca podnosił, że częste zmiany przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie zbiegu tytułów do objęcia ubezpieczeniem, „utrudniały 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 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” (ibidem).

Analiza zarzutu naruszenia równej ochrony własności lub innych praw majątkowych wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy wskazane przez skarżącą podmioty znajdują się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Trzeba się zgodzić ze skarżącą, że pomiędzy wskazanymi podmiotami zachodzą podobieństwa. Po pierwsze, wspólną cechą jest prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i podleganie z tego tytułu obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Obowiązek ten jest i był szeroko ujęty w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Po drugie, ciężar ekonomiczny składki na ubezpieczenie zdrowotne jest jednakowy dla obydwu grup ubezpieczonych. Po trzecie, cechą wspólną porównywanych podmiotów jest status dłużnika publicznego z tytułu nieodprowadzonych składek zdrowotnych.

Posiadanie powyższych cech nie przesądza jednak, zdaniem Sejmu, o uznaniu dłużników składkowych za podmioty podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca, porównując ze sobą dwie kategorie ubezpieczonych, nie dostrzegła okoliczności, która w istotny sposób różnicuje ich sytuację prawną.

Okolicznością tą jest zwolnione emerytów-przedsiębiorców (rencistów-przedsiębiorców) z obowiązku ponoszenia ciężaru ekonomicznego składek na ubezpieczenie społeczne. Trzeba bowiem pamiętać, że prowadzenie pozarolniczej działalności jest, co do zasady, formą aktywności zawodowej, z którą prawodawca łączy obowiązek odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.; dalej: ustawa systemowa): „Obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są [...] osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi” oraz w myśl art. 12 ust. 1 ustawy systemowej: „Obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym”. Z obowiązkiem tym wiąże się konieczność systematycznego odprowadzenia składek, mających charakter przymusowy i bezzwrotny. Ubezpieczeni pokrywają składki w całości ze środków własnych. „Aby uniknąć obniżenia dochodów emerytów i rencistów prowadzących jednocześnie działalność pozarolniczą, pozostawiono im możliwość dobrowolnego kontynuowania ubezpieczenia, rezygnując w ich przypadku z ubezpieczenia obowiązkowego. Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie działania ustawodawcy są racjonalne i uzasadnione” (wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Przewidziane w ustawie systemowej zwolnienie należy analizować w kategorii wyjątku od zasady powszechności i równości ponoszenia danin publicznych, której źródłem jest art. 84 Konstytucji. Wpływa ono także korzystnie na sytuację ekonomiczną emeryta-przedsiębiorcy. O ekonomicznym wymiarze analizowanego zwolnienia świadczy miesięczna wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, które stale rosły od 2000 r. (pierwsze zadłużenie ubezpieczonego datuje się na ten okres). I tak np. składka na ubezpieczenie społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) na dzień 31 grudnia 2000 r. wyniosła 390,37 zł., zaś na dzień 31 grudnia 2006 r. osiągnęła już wysokość 507,52 zł.

Nie można pominąć również i tej okoliczności, że ubezpieczeni lub płatnicy składek doznawali poważnych trudności w realizacji obowiązków wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, bowiem w okresie poprzedzającym wejście w życie zaskarżonej ustawy kwota rzeczywistych, nieściągniętych i wymagalnych należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przekroczyła 33, 8 mld zł w 2012 r., a w roku następnym – 55,4 mld. (Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli. Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, [online] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-sciaganiu-naleznosci-przez-zus.html>). Przykładowo ustawa abolicyjna częściowo wpłynęła na poprawę sytuacji dłużników ZUS. „W 2014 r., na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej, umorzono należności na kwotę 419.114 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 209.185 tys. zł oraz odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 209.929 tys. zł (*Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Funduszu Emerytur Pomostowych Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej*). „Na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej w 2015 r. umorzono należności na kwotę 427.939 tys. zł, z tego z tytułu składek i dodatkowych opłat – 211.712 tys. zł oraz odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych – 216.227 tys. zł (*Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Funduszu Emerytur Pomostowych Funduszu Rezerwy Demograficznej i planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej*).

Ze zestawienia wysokości należności wobec Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne z wysokością umorzonych należności na podstawie zaskarżonej ustawy wynika, iż ustawa abolicyjna nie miała charakteru powszechnego, ponieważ nie zwolniła wszystkich dłużników FUS z długu. Abolicja składek na ubezpieczenie społeczne miała, o czym już była mowa, charakter warunkowy i wąski. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK, należy stwierdzić, iż sytuacja prawna i faktyczna ubezpieczonego była korzystana. Jako emeryt, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, był zwolniony z obowiązku wnoszenia składek na ubezpieczenie społeczne. Z takiego

zwolnienia nie mógł i nie może skorzystać przedsiębiorca, którego jedynym źródłem utrzymania jest działalność gospodarcza.

Poza tym ustawodawca zapewniał i zapewnia dalsze zwolnienia składkowe dla emerytów-przedsiębiorców. „Składka na ubezpieczenie zdrowotne nie jest opłacana przez osobę, której świadczenie emerytalne lub rentowe nie przekracza miesięcznie kwoty minimalnego wynagrodzenia, od tytułu do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c, lub tytułu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1a, w przypadku gdy osoba ta: 1) uzyskuje dodatkowe przychody z tego tytułu w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 50% kwoty najniższej emerytury lub 2) opłaca podatek dochodowy w formie karty podatkowej” (art. 82 ust. 8 u.ś.z.). Również „składka na ubezpieczenie zdrowotne nie jest opłacana przez osobę zaliczoną do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności od tytułu do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c, lub tytułu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1a, w przypadku gdy osoba ta: 1) uzyskuje przychody z tego tytułu w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 50% kwoty najniższej emerytury lub 2) opłaca podatek dochodowy w formie karty podatkowej” (art. 82 ust. 9 u.ś.z.). Opisane wyżej zwolnienia przewidywał art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, ze zm.) oraz art. 24 ust. 5 i 6 dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391, ze zm.).

Przedstawione rozwiązania niewątpliwie wpływają korzystnie na prawa majątkowe emerytów i rencistów, prowadzących działalność w niewielkim rozmiarze lub rozpoczynających taką działalność. Trzeba bowiem pamiętać, że obowiązek składkowy nie pozostaje w proporcjonalnym związku z dochodem uzyskiwanym z tej działalności. Ustawodawca pozostawił przedsiębiorcom prawo dobrowolnego zadeklarowania wysokości podstawy wymiaru składki, z tym jednak, że nie może być ona niższa niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego. „Wysokość uzyskiwanych przychodów nie ma zatem żadnego wpływu na wysokość uiszczanych składek. Nie jest istotne, czy osoba taka uzyskuje wysokie, czy niskie przychody. Nie ma także znaczenia, czy przychody te uzyskiwane są systematycznie w zbliżonej i przewidywalnej wysokości, a więc czy są stałe, czy też uzyskiwane są tylko w części roku lub tylko w niektórych jego miesiącach” (wyrok TK z 4 grudnia 2018 r.,

sygn. akt P 12/17). Wysokość uzyskiwanych przychodów lub ich brak nie ma zatem wpływu na wysokość składki zdrowotnej, którą każdy przedsiębiorca, za wyjątkiem przedsiębiorców-emerytów w przypadkach określony w art. 82 ust. 8 u.ś.z., jest zobowiązany wnieść w minimalnej wysokości. Wysokość tych składek kształtowała się w 2000 r. na poziomie 85, 76 zł miesięcznie, zaś w 2006 r. – 172,43 zł, w tym 152, 73 zł do odliczenia od podatku dochodowego.

Odliczenia podatkowego dotyczy ostatni argument, przemawiający za brakiem wspólnej cechy relewantnej porównywanych podmiotów. Zasada odliczania składki zdrowotnej od podatku obowiązuje od 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, ze zm.) podatek dochodowy w pierwszej kolejności ulega obniżeniu o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, opłaconej w roku podatkowym bezpośrednio przez podatnika zgodnie z przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub pobranej w roku podatkowym przez płatnika zgodnie z przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Obniżenie to nie dotyczy składek, których podstawę wymiaru stanowi dochód (przychód) zwolniony od podatku na podstawie ustawy oraz składek, których podstawę wymiaru stanowi dochód, od którego na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru podatku. Kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą zmniejsza się podatek, nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki. Wysokość wydatków na cele określone w ust. 1 ustala się na podstawie dokumentów stwierdzających ich poniesienie. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają, co do zasady, wszelkiego rodzaju dochody, a jeżeli podatnik uzyskuje dochody z więcej niż jednego źródła, przedmiotem opodatkowania w danym roku podatkowym jest suma dochodów z wszystkich źródeł przychodów.

W określonych okolicznościach faktycznych, prawo do odliczania składki zdrowotnej od podatku osiągniętego ze wszystkich źródeł przychodu może być korzystne dla emerytów-przedsiębiorców. Ustawodawca nie wiąże bowiem uprawnienia do odliczenia składki z określonym rodzajowo źródłem przychodu (składkę zdrowotną emeryta-przedsiębiorcy odlicza się od kwoty podatku naliczonego od dochodu osiągniętego z działalności gospodarczej, jak również od podatku, pobranego od emerytury). W rozliczeniu rocznym, ubezpieczony może pomniejszyć o wysokość składki zdrowotnej należny podatek ze wszystkich źródeł

dochodów. Powyższa optymalizacja podatkowa stanowi, zdaniem Sejmu, faktyczną ulgę w ponoszeniu ciężarów publicznych, z której mógł skorzystać ubezpieczony. Z takiej „ulgi faktycznej” nie może natomiast skorzystać przedsiębiorca, prowadzący wyłącznie działalność gospodarczą i osiągający z tego tytułu niewielkie dochody lub generujący stratę.

5. W związku z powyższym należy uznać, że z uwagi na występującą pomiędzy porównywanymi podmiotami różnicę w ich statusie ubezpieczeniowym, który jest decydujący dla konstrukcji abolicji, mamy do czynienia z dwiema odrębnymi kategoriami podmiotów. Pomiędzy emerytami-przedsiębiorcami (rencistami-przedsiębiorcami), korzystającymi z szeregu zwolnień, odliczeń lub „faktycznych ulg” a przedsiębiorcami, niekorzystającymi z takich uprawnień, nie zachodzi podobieństwo (brak jest właściwiej cechy relewantnej), które pozwoliłoby na uznanie ich za podmioty podobne w rozumieniu konstytucyjnej zasady równości. W tej sytuacji brak jest podstaw do przyjęcia, że ich sytuacja prawna powinna być ukształtowana jednakowo. Jeszcze raz należy podkreślić, że emeryt-przedsiębiorca uprawniony jest do szeregu ulg, zwolnień i odliczeń, które wpływają korzystnie na jego prawa majątkowe, ograniczając obowiązki składkowe. Na tym tle przyznanie tej klasie podmiotów prawa do abolicji składkowej byłoby nadmiernym uprzywilejowaniem, nieznajdującym uzasadnienia w zasadzie równości.

Tym samym art. 1 ust. 1 i ust. 6 u.u.n. w zakresie, w jakim odnosi się wyłącznie do osoby podlegającej obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, **jest w zgodny** z art. 64 ust. 1 i 2 z związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek