



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 marca 2016 r.

Pozycja 250

POSTANOWIENIE z dnia 27 listopada 2015 r. Sygn. akt Ts 291/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.G. w sprawie zgodności:

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 (Dz. U. poz. 1551) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 sierpnia 2015 r. (data nadania) E.G. (dalej: skarżący) wystąpił 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 (Dz. U. poz. 1551; dalej: ustawa o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, albo ustawa abolicyjna) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości żądania umorzenia zaległości wynikających wyłącznie z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z listopada 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. (dalej: organ rentowy) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku skarżącego o umorzenie jego należności na podstawie ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji wskazał on, że w okresie objętym ustawą abolicyjną, tj. od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., skarżący nie podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, podlegał zaś ubezpieczeniu zdrowotnemu, co ustalił dyrektor oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia w L. we wcześniejszej decyzji z września 2010 r. Dlatego też organ ten uznał, że skarżący nie jest podmiotem uprawnionym do ubiegania się o umorzenie należności na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej. Wyrokiem z grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Z. (dalej: Sąd Okrę-

gowej w Z. albo sąd pierwszej instancji) oddalił odwołanie skarżącego od decyzji z listopada 2013 r. Zdaniem tego sądu, organ rentowy – pomimo „niekompatybilnego zredagowania decyzji” – prawidłowo odmówił skarżącemu umorzenia należności składkowych na ubezpieczenie zdrowotne. Jak wskazał, literalna wykładnia przepisów ustawy abolicyjnej prowadzi do wniosku, że dopiero umorzenie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz wypadkowe skutkuje automatycznym umorzeniem składek na ubezpieczenie zdrowotne. Skarżący zaś – jak podkreślił Sąd Okręgowy w Z. – posiada zaległości wyłącznie z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, które samodzielnie nie mogą być umorzone. Ich umorzenie jest bowiem możliwe jedynie w razie wcześniejszego umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne. Zwrócił on też uwagę na to, że skarżący od 1 marca 1990 r. miał ustalone prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, a od 1 lutego 2004 r. ma przyznane prawo do emerytury. Przypomniawszy ponadto, że już w decyzji z 23 października 1995 r. organ rentowy stwierdził, że w związku z nabyciem prawa do renty skarżący nie podlega ubezpieczeniu społecznemu przewidzianemu dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Wskazał także, że od 1 stycznia 1999 r. na mocy art. 9 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) skarżący jest zwolniony od obowiązkowych ubezpieczeń. Zgodnie bowiem z tym przepisem osoby prowadzące pozarolniczą działalność, mające ustalone prawo do emerytury lub renty podlegają ubezpieczeniom społecznym, ale na zasadzie dobrowolności. Skarżący zatem – jak zauważył Sąd Okręgowy w Z. – nie podlegał obowiązkowo temu ubezpieczeniu. Wyrokiem z kwietnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w L. (dalej: Sąd Apelacyjny w L.), w całości zaakceptowawszy ustalenia faktyczne, jak i wywody prawne poczynione przez sąd pierwszej instancji, oddalił apelację skarżącego.

Jak wskazał w uzasadnieniu tego orzeczenia, głównym założeniem ustawy abolicyjnej było uwzględnienie ciężkiej sytuacji tych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, których zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia powstałe do 28 lutego 2009 r. wiązały się często ze zmianą przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zwłaszcza – w jego ocenie – zmiany regulacji dotyczących zbiegu tytułów do ubezpieczeń utrudniały osobom prowadzącym pozarolniczą działalność prawidłowy wybór tytułu, z którego powinny podlegać ubezpieczeniom obowiązkowo. Dlatego też – jak wskazał Sąd Apelacyjny w L. – przepisy ustawy abolicyjnej nie przewidują „możliwości umorzenia wyłącznie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, w sytuacji gdy osoba prowadząca pozarolniczą działalność, ubiegająca się o takie umorzenie podlegała dobrowolnie ubezpieczeniom społecznym lub nie podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym”. W związku z tym w przekonaniu tego sądu „uzasadnione jest jedynie umorzenie zaległości składkowych należnych za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, czyli za ubezpieczonego, który jednocześnie na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych jest również płatnikiem”. Skarżący, jak zauważył, „wprawdzie prowadził pozarolniczą działalność, jednakże niewątpliwie nie należy do kręgu osób uprawnionych, ponieważ nie podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu i nie był zobowiązany do zapłaty składek”.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w L., wskazany przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, został mu wraz z uzasadnieniem doręczony 18 maja 2015 r.

Zdaniem skarżącego, zakwestionowane w skardze przepisy naruszają prawo do „równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w związku z ogólną zasadą równości wobec prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej”. Tworzą one bowiem według niego stan prawny, w którym podmioty podobne, tj. prowadzące działalność pozarolniczą w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., posiadające tę samą cechę istotną, tj. mające zaległości w opłacaniu składek, są traktowane odmiennie. Kryterium różnicującym

jest „nieopłacenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne”. W przekonaniu skarżącego „abolicja składkowa winna objąć wszystkich przedsiębiorców, którzy prowadzili działalność między 1999 r. a 2009 r., niezależnie od tego, czy podlegali oni obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu”.

Skarżący podkreślił przy tym, że wprowadzie zakwestionowane w skardze przepisy utraciły moc obowiązującą 15 stycznia 2015 r., wraz z wygaśnięciem ustawy abolicyjnej, jednak wydanie przez Trybunał orzeczenia jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46 oraz art. 47 ustawy o TK. Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

Skarżący zakwestionował art. 1 ust. 1 ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Zgodnie z tym przepisem, na wniosek osoby podlegającej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 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, ze zm.), 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 (pkt 1), innej niż wymieniona w pkt 1 (pkt 2) – umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do 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. Kontroli Trybunału skarżący poddał także art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej w brzmieniu: „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”.

Uprawnienie do wniesienia skargi konstytucyjnej skarżący wywodzi z naruszenia prawa do „równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych”. Jak wskazał w *petitum* skargi, zakwestionowane przepisy są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie przewidują „możliwości żądania umorzenia zaległości wynikających wyłącznie z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne”.

Odnosnie do zarzutów sformułowanych w skardze Trybunał w pierwszej kolejności zwraca uwagę na to, że organ rentowy i sądy w wyniku przeprowadzonego postępowania ustaliły, iż skarżący nie jest beneficjentem ustawy abolicyjnej i z tego powodu odmówiły umorzenia jego należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne. W analizowanej sprawie istotne jest więc to, że skarżący nie jest objęty zakresem podmiotowym ustawy, a nie to, iż nie przewiduje ona „możliwości żądania umorzenia zaległości wynikających wyłącznie z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne”. *Nota bene*, w uzasadnieniu wniesionego środka prawnego skarżący sam przyznał, że „został postawiony w skrajnie niekorzystnej sytuacji, gdyż należy do grupy osób, których ww. ustawa abolicyjna nie objęła swoim zakresem z racji niepodlegania przez niego obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnym, rentowemu i wypadkowemu”.

Trybunał ponadto przypomina, że podstawowym elementem zasady równości jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną (istotną). Przywoływana zaś wielokrotnie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji, prawnie relewantnej. Z zasady równości wynika zatem nakaz równego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Dopuszcza ona zatem odmienne traktowanie osób, które takiej relewantnej cechy nie wykazują (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161).

Zdaniem skarżącego ową cechą istotną „pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania” w jego sprawie jest „posiadanie nieopłaconych składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Nieopłacenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowi z kolei kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów”.

Trybunał zwraca uwagę, że zakwestionowany w skardze art. 1 ust. 1 wskazuje beneficjentów ustawy abolicyjnej. Są nimi osoby, które we wskazanym w tym przepisie okresie podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu. Były one zatem obowiązane do opłacania zarówno składek na ubezpieczenie społeczne, jak i zdrowotne. Na wniosek tych osób Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarza nieopłacone składki na ubezpieczenia społeczne. Skutkiem tej czynności zaś jest „automatyczne” umorzenie nieopłaconych składek m.in. na ubezpieczenie zdrowotne (art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej). Skarżący – z woli ustawodawcy – podlegał tylko obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.). Na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mógł natomiast dobrowolnie zdecydować, że będzie podlegać ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Z powyższych ustaleń wynika, że status prawny skarżącego jest inny niż podmiotów określonych w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej. Z tego względu nie można uznać kategorii osób, do której należy skarżący, i kategorii osób objętej abolicją za podmioty podobne. To zaś oznacza, że skarżący nie uprawdopodobnił, że on i beneficjenci ustawy abolicyjnej są – zgodnie z dyrektywami wynikającymi z zasady równości – podmiotami wymagającymi takiego samego traktowania.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Ponadto, w tym stanie rzeczy skoro skarżący twierdzi, że zakwestionowane przepisy są niekonstytucyjne, ponieważ w ich świetle nie objęło go prawo do abolicji składkowej, to w istocie kwestionuje on je ze względu na brak odpowiedniej z jego punktu widzenia regulacji. Tymczasem w swoich orzeczeniach Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazywaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której

istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. wyrok z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Zarzut zaniechania ustawodawczego (luki normatywnej) nie może być zatem przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydanie orzeczenia w tym zakresie należy więc uznać za niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 22 czerwca 2005 r., K 42/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 74).

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – przesłanką odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.