



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 marca 2016 r.

Pozycja 251

POSTANOWIENIE

z dnia 16 marca 2016 r.

Sygn. akt Ts 291/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej E.G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

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 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U.1551; dalej: ustawa o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność albo ustawa abolicyjna) w zakresie, w jakim nie przewidują „możliwości żądania umorzenia zaległości wynikających wyłącznie z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne”, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji.

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 wprowadzenie zakwestionowane w skardze przepisy utraciły moc obowiązującą 15 stycznia 2015 r., wraz z wygaśnięciem ustawy abolicyjnej, jed-

nak wydanie przez Trybunał orzeczenia jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych wolności i praw.

Postanowieniem z 27 listopada 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 2 grudnia 2015 r.) Trybunał – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób zakwestionowane w skardze przepisy naruszają „prawo do równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału, skarżący nie uprawdopodobnił bowiem tego, że on i beneficjenci ustawy abolicyjnej są – zgodnie z dyrektywami wynikającymi z zasady równości – podmiotami wymagającymi takiego samego traktowania. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał zwrócił uwagę na to, że zgodnie z art. 1 ust. 1 beneficjentami ustawy abolicyjnej są 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 ubezpieczenia społeczne, jak i zdrowotne. Na wniosek tych osób Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarzał nieopłacone składki na ubezpieczenia społeczne, a skutkiem tej czynności było „automatyczne” umorzenie nieopłaconych składek m.in. na ubezpieczenie zdrowotne (art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej). Jak podkreślił Trybunał, 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.2015.581, ze zm.). Mógł on jednak na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2015.121, ze zm.) dobrowolnie zdecydować, że będzie podlegać ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W związku z tym Trybunał stwierdził, że status prawny skarżącego jest inny niż podmiotów określonych w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, dlatego nie można uznać kategorii osób, do której należy skarżący, i kategorii osób objętej abolicją za podmioty podobne. Mając powyższe na względzie, Trybunał zauważył także, że wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.), gdyż skarżący kwestionuje art. 1 ust. 1 i 6 ustawy abolicyjnej ze względu na brak odpowiedniej – z jego punktu widzenia – regulacji. Tymczasem zarzut zaniechania ustawodawczego (luki normatywnej) nie może być przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanym skargą konstytucyjną.

W zażaleniu wniesionym do Trybunału 9 grudnia 2015 r. (data nadania) skarżący zakwestionował postanowienie z 27 listopada 2015 r. w całości. Zarzucił w nim, że Trybunał naruszył: art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., wadliwie bowiem przyjął, że skarżący nie uprawdopodobnił tego, iż on i beneficjenci ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność są – zgodnie z dyrektywami wynikającymi z art. 32 Konstytucji – podmiotami wymagającymi takiego samego traktowania; art. 36 ust. 2 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r., nie wezwał bowiem skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej; art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ponieważ przyjął, że „wydanie orzeczenia (...) jest niedopuszczalne, co skutkowało odmową nadania skardze dalszego biegu, w sytuacji gdy na niedopuszczalność wydania orzeczenia można powoływać się wyłącznie w razie umorzenia postępowania na posiedzeniu niejawnym”; art. 19 ust. 1 w związku z art. 66 ustawy o TK z 1997 r., ponieważ nie rozpoznał skargi w jej granicach, a także nie zbadał wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. W związku z tym wniósł o uchylenie postanowienia z 27 listopada 2015 r. i nadanie skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. 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, a zatem i do rozpoznania zażalenia zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

4. Skarżący zarzucił, że Trybunał nie wskazał przyczyn odmowy nadania skardze dalszego biegu w zakresie zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. To w jego przekonaniu oznacza, że Trybunał nie rozpoznał skargi w jej granicach.

Należy w związku z tym zauważyć, że nie uwzględnił on tego, iż art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji wskazał w skardze jako związkowe, a nie samodzielne wzorce kontroli art. 1 ust. 1 i 6 ustawy abolicyjnej. Ponadto trzeba pamiętać o tym, że wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości każdorazowo wymaga odniesienia reguł z niej wynikających do praw podmiotowych jednostki, ponieważ prawo do równego traktowania nie ma charakteru prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Mając powyższe na względzie, Trybunał ustalił – czego skarżący w zażaleniu nie kwestionuje – że istotą złożonej przez skarżącego skargi jest zarzut naruszenia prawa do równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Odmowa nadania skardze dalszego biegu z powodu niespełnienia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. odnosiła się więc do art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 2 Konstytucji, a nie – jak utrzymuje skarżący – tylko do art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Zdaniem skarżącego Trybunał naruszył art. 36 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r., ponieważ – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. – odmówił nadania dalszego biegu skardze bez wezwania go do uzupełnienia jej braków formalnych.

5.1. Trybunał wskazuje, odnosząc się do tego zarzutu, że skarżący błędnie zinterpretował art. 36 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r., który dotyczy procedury uzupełniania braków formalnych skargi konstytucyjnej. Z przepisu tego nie da się – jak czyni to skarżący – wyprowadzić wniosku, że w ramach wstępnej kontroli kierowanych do Trybunału skarg konstytucyjnych w razie wystąpienia w nich braków formalnych zawsze wymagane jest wezwanie skarżącego do ich uzupełnienia. Takie rozumowanie jest sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej, zgodnie z którą każdorazowo konieczna jest indywidualna ocena zasadności wezwania do uzupełnienia braków skargi, są bowiem takie uchybienia, których – tak jak w analizowanej sprawie – nie da się usunąć, a zatem wezwanie takie cechowałaby bezprzedmiotowość.

5.2. Skarżący nie uwzględnił przy tym odmienności sytuacji, w której wniesiona skarga nie zawiera argumentów spełniających wymóg przewidziany w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., od sytuacji, w której – tak jak w sprawie skarżącego – argumenty takie są przedstawione, jednak w ocenie Trybunału okazały się one nieadekwatne do zaskarżonych przepisów oraz wydanego na ich podstawie ostatecznego orzeczenia. Brak formalny to uchybienie polegające na nieistnieniu pewnego elementu składającego się na całość, nie jest nim zatem wada skargi zasadzająca się na niewłaściwym określeniu sposobu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego. Instytucja przewidziana w art. 36 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. nie może służyć sanowaniu wadliwości wniesionej skargi.

6. Skarżący nie zgadza się ze stanowiskiem Trybunału, jakoby wniesiona przez niego skarga nie spełniała przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. Jego zdaniem „w sposób wystarczający uprawdopodobnił, że sytuacja, w jakiej znalazł się on, jak i inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jest taka sama, gdyż zarówno skarżący, jak i te podmioty posiadali zaległości z tytułu nieopłacanych składek na ubezpieczenia zdrowotne, co powoduje, że podmioty te powinny zostać potraktowane tak samo”. Jego zdaniem, skoro celem ustawy abolicyjnej jest udzielenie pomocy finansowej osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, to zakwestionowane w skardze przepisy nie mogą uzależniać umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne od posiadania zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Trybunał w związku z tym wskazuje, że skarżący nie uwzględnił argumentów przedstawionych w uzasadnieniu postanowienia z 27 listopada 2015 r. W szczególności nie wziął on pod uwagę tego, że – z woli ustawodawcy – umorzenie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne dokonuje się automatycznie, niejako przy okazji umorzenia zaległości na ubezpieczenia społeczne. Jak stanowi bowiem zakwestionowany w skardze art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej: „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”. To oznacza, że celem ustawodawcy było udzielenie pomocy nie wszystkim osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, ale tylko tym, które podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu (art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej). Osoby takie jak skarżący, tj. podlegające dobrowolnie tym ubezpieczeniom, nie zostały objęte zakresem podmiotowym ustawy, ponieważ mają inny status prawny. W związku z tym w postanowieniu z 27 listopada 2015 r. Trybunał zasadnie przyjął, że kategorii osób, do której należy skarżący, i kategorii osób objętej abolicją nie można uznać za podmioty podobne.

7. Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut naruszenia art. 39 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. przez błędne powołanie go jako podstawy odmowy.

Powyższy przepis znajduje zastosowanie nie tylko w merytorycznym postępowaniu przed Trybunałem, ale także na etapie wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych, jeżeli Trybunał stwierdzi wystąpienie którejś z przesłanek umorzenia postępowania. Odpowiednie stosowanie art. 36 ustawy o TK z 1997 r. do wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych oznacza natomiast, że w razie stwierdzenia wystąpienia takiej przesłanki Trybunał wydaje postanowienie nie o umorzeniu postępowania, lecz o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Dzięki temu skarżący zachowuje – tak jak w rozpatrywanej sprawie – prawo do złożenia zażalenia na postanowienie stwierdzające wystąpienie przesłanki określonej w art. 39 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, dlatego – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r. – postanowił jak w sentencji.