

79/7/A/2012

WYROK

z dnia 12 lipca 2012 r.

Sygn. akt P 24/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lipca 2012 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie: czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609) jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji),

o r z e k a:

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609, z 2010 r. Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 185, poz. 1095) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do żądania umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności od ich nieopłacenia, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 6 maja 2010 r. Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział VIII

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 841.

Ubezpieczeń Społecznych przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa zmieniająca) jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Uzasadniając postawione pytanie prawne, Sąd Okręgowy w Krakowie wskazał, że toczy się przed nim postępowanie zainicjowane odwołaniem od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Krakowie. Na mocy tej decyzji, wnioskodawczyni odmówiono umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, opłaconych przez nią z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za okresy, w których korzystała z urlopu wychowawczego, tj. za okres od marca 2006 r. do października 2006 r. oraz za okres od października 2007 r. do sierpnia 2009 r. Odmowa nastąpiła ze względu na treść art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej. Rozważany przepis stanowi, iż na wniosek płatnika składek, który to płatnik w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej zgłaszał ubezpieczonego podlegającego obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa systemowa), tj. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności, i jednocześnie przebywającego na urlopie wychowawczym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarza w całości lub w części należności z tytułu nieopłaconych składek na rozważane ubezpieczenia, przypadających za takiego ubezpieczonego w związku z prowadzeniem omawianej działalności lub współpracy przy niej, za okres, w którym ubezpieczony przebywał na urlopie wychowawczym.

Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z zasadą równości wobec prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Na niezgodność rozpatrywanego przepisu prawnego z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi wskazywała również wnioskodawczyni, która w swoim odwołaniu stwierdziła, że uzależnienie możliwości domagania się umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od nieopłacenia rozważanych składek, a w konsekwencji nieprzyznanie takiego uprawnienia osobom, które sumiennie wywiązywały się ze swoich obowiązków, narusza ustawę zasadniczą.

Uzasadniając podniesione wątpliwości co do zgodności art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z Konstytucją, Sąd Okręgowy w Krakowie przypomniał, że na mocy art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy systemowej osoby przebywające na urlopiach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, przy czym składki wymienionych podmiotów finansuje budżet państwa. Jeżeli jednak rozważane osoby – w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej – posiadały inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczeń społecznych, np. prowadzenie pozarolniczej działalności, podlegały one ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tego tytułu (art. 9 ust. 6 ustawy systemowej w ówczesnym brzmieniu). Na tle powołanych przepisów prawnych powstały rozbieżności interpretacyjne w orzecznictwie sądowym, dotyczące istnienia bądź nieistnienia obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności przez osoby przebywające na urlopiach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego i prowadzące jednocześnie wspomnianą działalność. Rozbieżności te usunęła ostatecznie dopiero uchwała Sądu Najwyższego z 23 maja 2006 r., sygn. akt III UZP 2/06 (OSNP nr 1-2/2007, poz. 20), w której przyjęto, że wskazane osoby powinny opłacać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu pozarolniczej działalności.

Jak zauważył pytający sąd, ustawa nowelizująca wprowadziła możliwość umorzenia niektórych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przypadających z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności, za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, ZUS, na wniosek płatnika składek, umarza należności z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe przypadających za ubezpieczonego w związku z działalnością pozarolniczą lub współpracą przy niej za okres, w którym taki ubezpieczony pobierał zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego z innego tytułu, natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, ZUS, na wniosek płatnika składek, umarza w całości lub w części należności z tytułu nieopłaconych składek na wymienione ubezpieczenia przypadających za ubezpieczonego w związku z działalnością pozarolniczą lub współpracą przy niej za okres, w którym taki ubezpieczony przebywał na urlopie wychowawczym. Dodatkowo, jak stanowi art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej, umorzeniu – na wniosek płatnika składek – podlegają pobrane przez ZUS odsetki za zwłokę z tytułu nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, należnych za rozważanego ostatnio ubezpieczonego.

Zastrzeżeń pytającego sądu nie budzi przy tym odmienne potraktowanie w ustawie nowelizującej osób pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego z jednej strony oraz osób przebywających na urlopie wychowawczym z drugiej strony, lecz zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów należących do ostatniej wymienionej kategorii w zależności od tego, czy opłaciły one składki na ubezpieczenia społeczne. Przyznanie uprawnienia do żądania umorzenia omawianych składek jedynie podmiotom, które nie wywiązały się ze swojego obowiązku i nie uregulowały wymaganych należności, może sugerować, że intencją ustawodawcy było faworyzowanie osób nieprzestrzegających prawa.

Jakkolwiek z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, iż zakres i formy ubezpieczenia społecznego określa ustawa, a tym samym ustawodawca dysponuje szeroką swobodą regulacyjną w odniesieniu do rozważanych zagadnień, to jego rozstrzygnięcia muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez normy, zasady i wartości konstytucyjne. Zdaniem Sądu Okręgowego w Krakowie, rozwiązanie przewidziane w ustawie zmieniającej narusza przy tym podstawowe zasady wyrażone w ustawie zasadniczej, a mianowicie: zasadę równości oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Jak stwierdził pytający sąd: „Zasada równości nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy, kategorii charakteryzujących się cechą istotną, a różne traktowanie podmiotów różniących się, to jest nie posiadających owej wspólnej cechy istotnej. Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie, bowiem zasada sprawiedliwości nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą równości wymaga więc ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu. W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że także w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 1 Konstytucji jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo bez dyskryminowania i faworyzowania”.

Sąd Okręgowy w Krakowie, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zauważył zarazem, iż przewidziane w regulacjach prawnych

rozwiązania, będące odstępstwem od zasady równości, są uzasadnione tylko wówczas, gdy spełniają trzy wymogi: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, wartościami lub zasadami konstytucyjnymi. Pytający sąd przyjął, że w rozpatrywanej sprawie za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, należy uznać przebywanie na urlopie wychowawczym i jednocześnie prowadzenie pozarolniczej działalności; nieopłacenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowi z kolei kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów. Przedstawione kryterium nie realizuje przy tym podanych wcześniej wymogów, decydujących o dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę wyjątków od zasady równości.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Krakowie, unormowania ustawy nowelizującej świadczą dodatkowo o pewnej niekonsekwencji ustawodawcy. Podmiotom, które pobierały zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, niezależnie od tego, czy opłaciły składki na ubezpieczenie społeczne, oraz podmiotom, które przebywały na urlopie wychowawczym i nie opłaciły rozważanych składek, zagwarantowano możliwość samodzielnego zdecydowania o ubieganiu się o umorzenie należności z ich tytułu, natomiast podmiotom przebywającym na urlopie wychowawczym, które owe składki opłaciły, takiej możliwości nie zapewniono. Nie sposób przy tym za przekonującą uznać argumentację zmierzającą do wykazania, że kwestionowane rozwiązanie jest korzystne dla ostatniej wymienionej kategorii osób, skoro uiszczone składki na ubezpieczenia społeczne – mimo iż zasilają one konta ubezpieczonych – nie muszą wpłynąć na wysokość uzyskanych przez nich w przyszłości świadczeń.

2. W piśmie z 13 października 2010 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Jak stwierdził Marszałek Sejmu, przedmiotem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie nie jest w rzeczywistości to, co ustawodawca w zakwestionowanym przepisie prawnym uregulował, lecz to, co – zdaniem pytającego sądu – wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej nie zostało objęte omawianym przepisem, a mianowicie brak uprawnienia do ubiegania się o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, opłaconych za osoby prowadzące pozarolniczą działalność i przebywające jednocześnie na urlopie wychowawczym. W rozważanym wypadku należy zatem przyjąć, iż mamy do czynienia z zaskarżeniem, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego, pominięcia prawodawczego.

Po przeprowadzeniu analizy kwestionowanego przepisu prawnego oraz zastrzeżeń zawartych w pytaniu prawnym, Marszałek Sejmu odniósł się do wskazanych przez pytający sąd wzorców kontroli. Zauważył przy tym, że zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej sprowadzony został *de facto* do naruszenia zasady równości, co w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego powinno skutkować umorzeniem postępowania w zakresie pierwszego z podanych wzorców.

Przystępując do uzasadnienia zgodności art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z Konstytucją, Marszałek Sejmu przedstawił genezę rozważanej ustawy oraz cele, jakie ustawodawca chciał zrealizować za jej pośrednictwem. Przede wszystkim stwierdził, że przed 2006 r. w praktyce stosowania prawa, w tym w orzecznictwie, występowały, spowodowane przez niejasność stanu prawnego, poważne rozbieżności dotyczące istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w odniesieniu do osób pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego oraz osób przebywających na urlopiach wychowawczych, jeżeli rozważane podmioty prowadziły jednocześnie omawianą

działalność. Ze względu na kontrowersje, jakie wzbudzało rozważane zagadnienie, było ono rozstrzygane niejednolicie nawet przez Sąd Najwyższy. Ostatecznie, w podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uchwale z 23 maja 2006 r., sygn. akt III UZP 2/06, SN przyjął, iż „[o]soby, które w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego pozostają w stosunku pracy i równocześnie prowadzą pozarolniczą działalność podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu prowadzenia tej działalności”.

Po omówieniu treści projektu ustawy nowelizującej, przebiegu prac legislacyjnych oraz ostatecznego brzmienia tej ustawy, Marszałek Sejmu podkreślił, że głównymi celami modyfikacji stanu prawnego były: „a) zmiana podmiotu zobowiązanego do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne osób przebywających na urloпах macierzyńskich i prowadzących pozarolniczą działalność; b) zachęcenie do godzenia rodzicielstwa z aktywnością zawodową (co w szczególności sposób odnosi się do osób będących na urloпах wychowawczych); c) uregulowanie kwestii zaległych składek na ubezpieczenie społeczne osób, które od 1999 r. przebywały na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym i prowadziły pozarolniczą działalność”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, za grupę podmiotów podobnych, w odniesieniu do których zastosowanie miałyby znajdować zasada równego traktowania, należy uznać – z punktu widzenia przedmiotu pytania prawnego – osoby obowiązane do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności, połączonej z jednoczesnym przebywaniem na urlopie wychowawczym. Zróżnicowanie sytuacji prawnej jednostek w ramach tej grupy, dokonane w oparciu o kryterium nieopłacenia rozważanych składek, spełnia konstytucyjne warunki wprowadzania wyjątków od zasady równości, a mianowicie warunki: relewantności, proporcjonalności oraz istnienia związku z innymi normami, wartościami lub zasadami konstytucyjnymi.

Pierwszy z podanych wymogów został zrealizowany, ponieważ skoro ustawa nowelizująca miała uregulować kwestię zaległych składek na ubezpieczenia społeczne osób, które przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły zarazem pozarolniczą działalność, to zawężenie zakresu zastosowania art. 4 ust. 1 powołanej ustawy do podmiotów mających zaległości wobec ZUS należy uznać za uzasadnione w kontekście jej *ratio legis*. Zróżnicowania sytuacji prawnej dokonano zatem w oparciu o kryterium relewantne z punktu widzenia celu regulacji.

Drugi z wymienionych wymogów został spełniony, gdyż – jak wynika z analizy przepisów prawnych normujących ubezpieczenia społeczne – oszczędności poczynione przez beneficjentów abolicji przewidzianej w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej są równoważone, przynajmniej co do zasady, korzyściami, jakie z tytułu uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne odniosły lub odniosą, podmioty, które składki te opłaciły. Przede wszystkim – mając na uwadze, że kwestionowana regulacja odnosi się w zasadzie do urodzonych po 31 grudnia 1948 r. – rozważane podmioty otrzymają świadczenia emerytalne w zwiększonym wymiarze. Poza tym uiszczenie wymaganych składek może mieć wpływ na spełnienie przez te osoby warunków uzyskania świadczenia rentowego oraz jego wysokość. Ponadto, opłacając składki na ubezpieczenie wypadkowe, podlegały one ochronie z tytułu wskazanego ubezpieczenia. Uzasadniając nieprzyznanie omawianym podmiotom – w przeciwieństwie do osób, które wymaganych składek nie uregulowały – możliwości zadecydowania o tym, czy uiszczone składki mają zostać umorzone, Marszałek Sejmu stwierdził, że za takim rozstrzygnięciem przemawiały dwie okoliczności. Po pierwsze, przyjęte rozwiązanie jest zharmonizowane z podstawowymi zasadami konstruującymi istniejący w Polsce system ubezpieczeń społecznych, a mianowicie z zasadami: obligatoryjności i powszechności. Po drugie, pozostawienie wyboru jedynie

podmiotom posiadającym zaległości wobec ZUS miało na celu uchylenie konsekwencji wywołanych przez niejasne przepisy prawne, zmienione dopiero ustawą nowelizującą, które to konsekwencje nie powinny obciążać osób działających w przekonaniu, że były zwolnione z obowiązku ubezpieczeń społecznych.

Również trzeci z wyróżnionych wymogów został w niniejszej sprawie spełniony, gdyż wprowadzone zróżnicowanie jest usprawiedliwione przez wzgląd na ochronę istotnej wartości konstytucyjnej, jaką – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jest równowaga budżetowa. Marszałek Sejmu odnotował, że podczas prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą kilkakrotnie zwracano uwagę, iż przyznanie prawa do żądania umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne opłaconych za osoby, które przebywając na urloпах wychowawczych prowadziły pozarolniczą działalność, skutkowałoby koniecznością zapewnienia w budżecie państwa blisko 400 mln złotych. Zaznaczył przy tym, że to właśnie budżet państwa jest ostatecznym gwarantem wywiązywania się przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowy fundusz celowy, którym dysponuje ZUS – z zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niewykluczającego *in genere* możliwości zgodnego z ustawą zasadniczą umarzenia zaległości publicznych, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej nie narusza zasad, które powinny być przestrzegane przez ustawodawcę przy ustanawianiu regulacji abolicyjnych. Beneficjentami abolicji nie są bowiem osoby, którym należałoby przypisać świadome naruszanie prawa, lecz takie, które – na skutek nieprecyzyjnego brzmienia przepisów prawnych i rozbieżności w orzecznictwie – mogły zostać wprowadzone w błąd co do istnienia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Kwestionowana regulacja miała zatem na celu naprawienie sytuacji spowodowanej pośrednio działaniem organów władzy państwowej. Jakkolwiek doszło przy tym do zróżnicowania sytuacji prawnej osób podlegających obowiązkowi ubezpieczeniowemu, to jednak nie mamy tu do czynienia z preferencyjnym traktowaniem jednych podmiotów w stosunku do innych, gdyż korzyści wynikające z umorzenia należności składkowych są równoważone zwiększonym wymiarem świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

3. W piśmie z 26 kwietnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia przez płatnika wniosku o umorzenie należności z tytułu opłaconych, w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie powołanej ustawy, składek na ubezpieczenia społeczne za ubezpieczonego, podlegającego obowiązkowo tym ubezpieczeniom z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej, za czas przebywania na urlopie wychowawczym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Po zrekonstruowaniu zarzutów dotyczących art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, sformułowanych w pytaniu prawnym, Prokurator Generalny uznał, że Sąd Okręgowy w Krakowie nie dąży do wyeliminowania tego przepisu z systemu prawnego, jako że nie kwestionuje przyznania płatnikom, którzy składek na ubezpieczenia społeczne nie opłacili, prawa do żądania ich umorzenia. Zastrzeżenia pytającego sądu budzi natomiast zbyt wąskie ukształtowanie zakresu zastosowania omawianej regulacji, a mianowicie nieuwzględnienie w niej płatników, którzy owe składki opłacili. Oznacza to, iż w istocie przedmiotem pytania prawnego jest pominięcie prawodawcze.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny przedstawił zapatrywania dotyczące rozumienia zasady równości, w tym również trzy wymogi, których spełnienie usprawiedliwia odstępstwo od rozważanej zasady, a mianowicie wymóg: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami,

wartościami lub zasadami konstytucyjnymi. Zauważył przy tym, że pytający sąd nie wskazał odrębnej argumentacji, uzasadniającej niezgodność art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej z zasadą sprawiedliwości społecznej: naruszenie tej zasady ma wiązać się z naruszeniem zasady równości.

Jakkolwiek kwestionowany przepis prawny dotyczy wyłącznie osób, które prowadziły pozarolniczą działalność, przebywając jednocześnie na urlopie wychowawczym, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – niezbędne jest omówienie regulacji prawnych odnoszących się nie tylko do tych osób, lecz także do podmiotów, które prowadziły wskazaną działalność, pobierając zarazem zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej obie wyróżnione grupy były traktowane podobnie, gdyż podlegały obowiązkowi ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Zaznaczyć należy jednak, że utrzymujące się przez kilka lat wątpliwości interpretacyjne w tym względzie, których konsekwencją było niejednolite stanowisko ZUS oraz rozbieżne orzecznictwo sądowe, zostały ostatecznie rozstrzygnięte dopiero w uchwale Sądu Najwyższego z 23 maja 2006 r., sygn. akt III UZP 2/06.

Ustawa nowelizująca w istotnym stopniu zmieniła dotychczasowe unormowania w wypadku osób pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Do art. 9 ustawy systemowej dodany został bowiem ust. 1c: „Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Mogą one jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów”. Aktualnie omawiane podmioty podlegają zatem obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jedynie z tytułu pobierania rozważanych zasiłków, nawet jeżeli prowadzą jednocześnie pozarolniczą działalność. W regulacji przejściowej, zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, ustawodawca przewidział dodatkowo możliwość domagania się przez płatników składek umorzenia zarówno opłaconych, jak i nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, należnych, w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, za osoby, które pobierając zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego prowadziły równocześnie wspomnianą działalność. Zgodnie przy tym z art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, w razie uwzględnienia wniosku o umorzenie składek, na koncie ubezpieczonego, którego dotyczył taki wniosek, ZUS ma obowiązek zewidencjonować całość składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, ustalonych od podstawy odpowiadającej kwocie tego zasiłku.

Ustawa nowelizująca nie zmodyfikowała natomiast unormowań co do podmiotów przebywających na urlopie wychowawczym. Znowelizowany art. 9 ust. 6 ustawy systemowej stanowi bowiem: „Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 8, i osoby przebywające na urlopiach wychowawczych podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych”. Oznacza to, że omawiane podmioty nadal podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom z tytułu przebywania na wskazanym urlopie jedynie wówczas, gdy nie mają innego tytułu rodzącego obowiązek ubezpieczeń społecznych, w tym m.in. nie prowadzą pozarolniczej działalności. Ustawodawca zastrzegł jednak w regulacji przejściowej, zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, możliwość domagania się przez płatników umorzenia nieopłaconych

składek na ubezpieczenia społeczne, należnych, w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, za osoby, które przebywając na urlopie wychowawczym prowadziły równocześnie wspomnianą działalność. Podkreślenia wymaga przy tym okoliczność, że w razie skorzystania przez płatnika z omawianego uprawnienia na koncie ubezpieczonego nie zostaną zewidencjonowane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za okres przebywania na urlopie wychowawczym, gdyż ustawa nowelizująca nie przewiduje tu rozwiązania analogicznego do wskazanego w jej art. 7.

W opinii Prokuratora Generalnego, podmioty, które opłaciły składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, oraz podmioty, które nie wywiązały się z tego obowiązku, charakteryzują się w świetle regulacji prawnych – zarówno przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, jak i po jej wejściu w życie – wspólną cechą istotną: prowadzą pozarolniczą działalność w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, a z tytułu rozpatrywanej działalności podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym. Jak wynika z treści art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, sytuacja prawna osób należących do rozważanej kategorii została zróżnicowana w oparciu o kryterium nieopłacenia wymaganych składek. Zróżnicowania tego nie można jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – ocenić jako niekonstytucyjnego.

Przed wszystkim trzeba zauważyć, że przedstawione rozwiązania odpowiadają celowi ustawy nowelizującej, wskazanemu w uzasadnieniu jej projektu. Ustawodawca dążył do ułatwienia łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dzieckiem w czasie urlopu macierzyńskiego, co osiągnął znosząc – za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego – obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym m.in. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz przewidując możliwość domagania się umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, należnych z tego tytułu za okres sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, niezależnie od tego, czy zostały one opłacone. Celem powołanej ustawy nie było natomiast korzystniejsze na przyszłość uregulowanie sytuacji prawnej osób prowadzących wspomnianą działalność w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, chociaż również ten temat był podnoszony w trakcie prac parlamentarnych. Omawiane podmioty nadal podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym z tytułu pozarolniczej działalności. Ustawodawca zdecydował jedynie o możliwości domagania się przez płatników umorzenia nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne należnych z rozważanego tytułu w czasie korzystania z urlopu wychowawczego, za okres sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej. Takie rozwiązanie podyktowane było koniecznością uregulowania sytuacji prawnej osób, które z przyczyn obiektywnie niezawinionych (niejednolita wykładnia przepisów ustawy systemowej, brak w ówczesnym stanie prawnym unormowań dotyczących zawieszenia działalności gospodarczej) nie wywiązały się ze swoich obowiązków.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, odmienne potraktowanie co do możliwości umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne osób, które opłaciły składki z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za okres przebywania na urlopie wychowawczym, oraz osób, które opłaciły składki z tego tytułu za okres przebywania na urlopie macierzyńskim, wynikało z innej sytuacji wskazanych podmiotów w aktualnym stanie prawnym, uzasadnionej różnymi funkcjami pełnionymi przez te urlopy, natomiast odmienne potraktowanie w rozpatrywanym zakresie osób, które opłaciły składki z tytułu prowadzenia omawianej działalności za okres przebywania na urlopie wychowawczym, oraz osób, które składek z tego tytułu za okres przebywania na urlopie wychowawczym nie opłaciły, wynikało z konieczności stworzenia rozwiązania pozwalającego na uregulowanie istniejących zaległości. Za przyjęciem kwestionowanej regulacji, w wersji uchwalonej

ostatecznie przez parlament, przemawia dodatkowo względ na zachowanie równowagi budżetowej, będącej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wartością chronioną przez ustawę zasadniczą.

Zróznicowanie wprowadzone w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej spełnia również warunek proporcjonalności. Mając bowiem na uwadze, że kwestionowany przepis prawny odnosi się w głównej mierze do urodzonych po 31 grudnia 1948 r., składki na ubezpieczenia społeczne, opłacone z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za okres przebywania na urlopie wychowawczym, będą miały – wbrew stanowisku pytającego sądu – pozytywny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych. Poza tym mogą także oddziaływać na wysokość świadczeń rentowych. W konsekwencji podmiotom, które uregulowały wymagane składki, zapewniona została realizacja wszystkich praw przysługujących im w systemie emerytalno-rentowym.

4. Przewodniczący składu orzekającego, pismami z 22 lutego 2012 r., zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa ZUS o udzielenie informacji na temat praktyki stosowania art. 83 ust. 2 i 4 ustawy systemowej w związku z art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej. Jak zauważono w powołanych pismach, kwestia, czy od decyzji w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, przysługuje odwołanie do sądu powszechnego (zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej w związku ze stosowanym *per analogiam* art. 5 ust. 2 i 7 ustawy nowelizującej) czy też wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w dalszej kolejności skarga do sądu administracyjnego (zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej), nie jest rozstrzygana jednolicie w orzecznictwie sądowym. Pytanie prawne w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie zostało wprawdzie przedstawione przez sąd powszechny – Sąd Okręgowy w Krakowie, rozpatrujący odwołanie od decyzji w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, jednak w wielu orzeczeniach, z pewnymi wszak wyjątkami, za właściwe w tym zakresie uznały się sądy administracyjne.

W piśmie z 14 marca 2012 r. Wiceprezes NSA poinformował, że w orzecznictwie sądoadministracyjnym wystąpiły rozbieżności odnośnie do tego, czy w wypadku decyzji w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres przebywania na urlopie wychowawczym, wydanych przez ZUS na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, właściwe są sądy administracyjne czy też sądy powszechne. Zgodnie z dominującym stanowiskiem decyzje te mają podlegać kontroli sądów administracyjnych (zob. orzeczenia opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: wyrok WSA w Łodzi z 23 września 2010 r., sygn. akt I SA/Łd 822/10; wyrok WSA w Poznaniu z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Po 455/11; wyrok WSA w Kielcach z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 70/11; wyrok WSA w Kielcach z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 71/11; wyrok WSA w Kielcach z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 72/11; wyrok WSA w Opolu z 4 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Op 533/10). Odmienne zapatrywanie wyrażono jednak w wyroku WSA w Krakowie z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1247/10 (Lex nr 959045), w którym stwierdzono, że uprawnione w rozważanym zakresie – jakkolwiek omawiana kwestia nie została uregulowana wyraźnie w ustawie zmieniającej – są sądy powszechne, skoro sprawy dotyczące zwrotu pobranych odsetek od należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres przebywania na urlopie wychowawczym ustawodawca powierzył orzecznictwu tych właśnie sądów. W powołanym wyroku zauważono również, iż wprawdzie art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, przewidujący zaskarżalność decyzji w przedmiocie umorzenia należności składkowych do sądu administracyjnego, stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 83 ust. 2 powołanej

ustawy, zgodnie z którą w wypadku wszelkich decyzji ZUS przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, to jednak dotyczy on wyłącznie umorzenia dokonywanego na podstawie ustawy systemowej. Za takim rozstrzygnięciem ma przemawiać okoliczność, że decyzje wydawane w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej – inaczej niż decyzje wydawane w oparciu o art. 28 ustawy systemowej – nie mają charakteru uznaniowego.

W piśmie z 15 marca 2012 r. Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego wskazał, że z powodu krótkiego okresu obowiązywania ustawy nowelizującej SN nie ma informacji na temat praktyki stosowania art. 83 ust. 2 i 4 ustawy systemowej w związku z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Przekazał jednak analizę prawną przygotowaną przez członka Biura Studiów i Analiz SN, prof. Inetę Jędrasik-Jankowską, z której wynika, iż właściwe w zakresie kontroli decyzji ZUS dotyczących umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres przebywania na urlopie wychowawczym są sądy administracyjne.

W piśmie z 19 marca 2012 r. Prezes ZUS poinformował, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez ZUS od decyzji wydanych w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej przysługuje, na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, odwołanie do sądu powszechnego. Skoro bowiem w wypadku decyzji o umorzeniu odsetek z tytułu nieopłacenia w terminie składek na ubezpieczenia społeczne należnych za okres przebywania na urlopie wychowawczym właściwe są sądy powszechne, to identyczny tryb odwoławczy należy stosować w odniesieniu do decyzji o umorzeniu wskazanych składek, chociaż nie przewiduje tego wprost ustawa zmieniająca.

W piśmie z 23 marca 2012 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił informacje w przedmiocie praktyki stosowania art. 83 ust. 2 i 4 ustawy systemowej w związku z art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, uzyskane od prezesów wszystkich sądów okręgowych. Wynika z nich, że przynajmniej w 130 wypadkach (nie ustalono dokładnej liczby spraw zawisłych przed Sądem Okręgowym w Krakowie) sądy powszechne rozpoznały merytorycznie odwołania od decyzji wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, z tym że część postępowań nie została jeszcze zakończona prawomocnie. Nie miały przy tym miejsca sytuacje, w których stwierdzono by niedopuszczalność drogi sądowej czy rozpatrzono sprawę, gdy inny organ uznał się uprzednio za niewłaściwy. Jednocześnie zaznaczono, iż stanowisko, zgodnie z którym od decyzji dotyczącej umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres przebywania na urlopie wychowawczym przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, a ostatecznie skarga do sądu administracyjnego, prezentują oddziały ZUS w Elblągu i w Jaśle.

II

Na rozprawie 12 lipca 2012 r. przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozpoznanie niniejszej sprawy wymaga przede wszystkim ustalenia, czy Sąd Okręgowy w Krakowie ma legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest bowiem uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Jakkolwiek spełnienie dwóch pierwszych z wymienionych przesłanek nie budzi w niniejszym wypadku wątpliwości, to szczegółowej weryfikacji wymaga realizacja przesłanki funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważa w tym kontekście, że w orzecznictwie nie budzi wątpliwości pogląd, iż nie mamy do czynienia ze spełnieniem przesłanki funkcjonalnej w razie zadania pytania prawnego przez sąd niewłaściwy do rozpoznania sprawy, w związku z którą takie pytanie sformułowano (por. postanowienia TK: z 16 grudnia 2009 r., sygn. P 85/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 176, oraz z 20 lipca 2010 r., sygn. P 13/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 66). Rozważana sytuacja wystąpi m.in. w wypadku, gdy z pytaniem prawnym w sprawie należącej do właściwości organów administracji publicznej lub sądów administracyjnych wystąpi sąd powszechny.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna, sąd odrzuca pozew. Od wskazanej zasady ustawodawca przewidział jeden ogólny wyjątek: sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w danej sprawie za niewłaściwe (art. 199¹ k.p.c.). Ponadto, co jest szczególnie istotne w rozpatrywanym wypadku, odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ, nie może nastąpić w postępowaniu z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 464 § 1 k.p.c.), przy czym jako równoważne pozwowi trzeba zakwalifikować odwołanie od decyzji organu rentowego, skoro takie odwołanie inicjuje postępowanie sądowe (zob. postanowienia SN: z 19 czerwca 1998 r., sygn. akt II UKN 105/98, OSNP nr 16/1999, poz. 529; z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II UZ 141/00, OSNP nr 19/2002, poz. 472, oraz z 26 września 2005 r., sygn. akt II UZ 52/05, OSNP nr 15-16/2006, poz. 254). Sąd powszechny przekazuje wówczas sprawę odpowiedniemu organowi, chyba że ten uznał się już uprzednio za niewłaściwy. Dopiero w ostatniej wymienionej sytuacji sąd powszechny może i jest obowiązany rozpoznać sprawę.

Przedmiotem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie jest kwestia zgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa zmieniająca). Rozpatrywany przepis prawny stanowi, że na wniosek płatnika składek, który to płatnik w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej zgłaszał ubezpieczonego podlegającego obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa systemowa), tj. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy przy tej działalności, i jednocześnie przebywającego na urlopie wychowawczym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarza w całości lub w części należności z tytułu nieopłaconych składek na rozważane ubezpieczenia przypadających za takiego

ubezpieczonego w związku z prowadzeniem omawianej działalności lub współpracy przy niej za okres, w którym ubezpieczony przebywał na urlopie wychowawczym.

Rozstrzygając o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej w wypadku pytania prawnego sformułowanego przez Sąd Okręgowy w Krakowie, przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje pogląd, iż w pierwszej kolejności relewantność pytania jest ustalana przez sąd, który rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę. Pytający sąd musi przecież ustalić, czy w stanie faktycznym i prawnym takiej sprawy zachodzi wątpliwość konstytucyjna odnośnie do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapaść rozstrzygnięcia. Również do pytającego sądu należy stwierdzenie, czy jest właściwy do rozpoznania sprawy, w związku z którą formułuje pytanie prawne. Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje jednak autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzoną mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z danym pytaniem prawnym, z zastrzeżeniem, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz jego merytorycznego rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że art. 83 ustawy systemowej w związku z art. 5 ust. 2 i 7 ustawy nowelizującej, regulujący tryb odwoławczy od rozstrzygnięć ZUS, budzi, w kontekście decyzji wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie sądowym, co potwierdzają informacje przedstawione przez SN, NSA, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa ZUS. Trzeba bowiem zauważyć, iż swoją właściwość w odniesieniu do decyzji o umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, przypadających za okres przebywania na urlopie wychowawczym, uznają, z pewnymi jednak wyjątkami, zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne. Mając zatem na uwadze, że Trybunał nie jest uprawniony do ingerowania, czy tym bardziej do rozstrzygania sporów kompetencyjnych zaistniałych w ramach sądownictwa, należy przyjąć, iż w wypadku pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie, obok przesłanki podmiotowej i przedmiotowej, spełniona została także przesłanka funkcjonalna, a tym samym uzasadnione było poddanie wskazanego w tym pytaniu przepisu kontroli merytorycznej.

Na marginesie warto jeszcze zauważyć, że nie sposób zrozumieć, z jakiego powodu – pomimo poważnych rozbieżności ujawnionych w orzecznictwie sądowym i dwukrotnego wprowadzania zmian w ustawie nowelizującej – ustawodawca nie doprecyzował regulacji dotyczącej trybu odwoławczego od decyzji o umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, należnych za okres przebywania na urlopie wychowawczym, milcząco akceptując istniejący, wysoce niezadowolający stan tej regulacji.

2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie – inaczej niż twierdzi pytający sąd – dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Jak zauważono w wyroku TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25): „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”. Za przedstawionym rozumieniem zasady równości Trybunał opowiedział się także m.in. w

wyrokach: z 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 80); z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46); z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22); z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157); z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7); z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109); z 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34); z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106).

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki TK: z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że jakkolwiek Sąd Okręgowy w Krakowie jako wzorzec kontroli wskazał cały art. 32 Konstytucji, to jednak z *petitum* pytania prawnego wynika jednoznacznie, iż w rzeczywistości konstytucyjność art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej kwestionowana jest przez pytający sąd wyłącznie w kontekście zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Potwierdza to zresztą analiza uzasadnienia rozpatrywanego pytania, w którym nie zawarto odrębnej argumentacji przemawiającej za naruszeniem zasady niedyskryminacji, wysłowionej w art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (zob. wyroki TK: z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4; z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213; z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; z 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51; z 30 października 2007 r.,

sygn. P 36/06; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173; z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; por. także wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07; z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09). Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej.

Odnosnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości (zob. wyroki TK: z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; z 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09) lub będących jej rozwinięciem innych unormowań konstytucyjnych, np. zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zasady równouprawnienia kobiety i mężczyzny czy zasady równej ochrony praw majątkowych.

Odnosnie do drugiego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli zakazu równego traktowania nierównych, zasada sprawiedliwości społecznej nie pokrywa się z zasadą równości, gdyż – jak już wspomniano – zasada równości dopuszcza odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów różnych, chociaż tego nie wymaga. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze nie może być równoznaczne z naruszeniem zasady równości. Należy zatem uznać, iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zrównaniem sytuacji prawnej podmiotów różnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada sprawiedliwości społecznej, a nie zasada równości, która nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady równości prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do

konstytucyjności uregulowań przewidujących równe traktowanie nierównych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09).

Wypada przy tym podkreślić, że ograniczenia swobody prawodawcy w zakresie identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów różnych są mniej rygorystyczne niż analogiczne ograniczenia w zakresie odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych. W powoływanym już wyroku TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, zauważono bowiem, że „z naruszeniem omawianej zasady w razie równego potraktowania podmiotów o odmiennych cechach mielibyśmy do czynienia tylko wyjątkowo. Przykładem takiego uchybienia zasadzie sprawiedliwości społecznej byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy – z prawnie relewantnego punktu widzenia – istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi. (...) Akceptacja przeciwnego stanowiska zmusiłaby prawodawcę do tworzenia prawa w sposób nadmiernie kazuistyczny, co sprzeciwia się standardom państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy prawne powinny być wprawdzie formułowane precyzyjnie, ale jednocześnie możliwie syntetycznie”. Za przedstawionym zapatrywaniem przemawiają poza tym trzy zasadnicze argumenty. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż pomimo zróżnicowanej charakterystyki poszczególnych kategorii podmiotów, wszyscy ludzie pozostają równi ze względu na przyrodzoną i niezbywalną godność osoby ludzkiej, będącą – w świetle art. 30 Konstytucji – wartością nadrzędną w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu nie można obowiązkowi odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów nierównych nadawać tej samej rangi co obowiązkowi identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych. Po drugie, należy mieć na uwadze, że chociaż zarówno nakaz równego traktowania równych, jak i zakaz równego traktowania nierównych dają się wyprowadzić z zasady sprawiedliwości społecznej, to jednak ustrojodawca uznał za właściwe odrębne wyeksponowanie jedynie pierwszego z wymienionych obowiązków, czego wyrazem jest treść art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, iż przywiązuje on szczególną wagę do gwarancji nakładania jednakowych obowiązków, względnie przyznawania jednakowych praw osobom znajdującym się w identycznej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie, mając na uwadze bardzo ogólny charakter zasady sprawiedliwości społecznej, która nie określa wystarczająco precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania wolnych od arbitralności czy subiektywizmu ocen prawnych, stwierdzenie niezgodności określonej regulacji z rozważaną zasadą może nastąpić jedynie w razie jej niewątpliwego i ewidentnego naruszenia – przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkroczenia przez sąd konstytucyjny w sferę należącą w demokratycznym państwie prawnym do ustawodawcy (zob. wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07; z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07). Uwzględniając to, że zakaz równego traktowania nierównych wynika z zasady sprawiedliwości społecznej, orzekając o naruszeniu owego zakazu konieczne jest zachowanie daleko idącej powściągliwości.

Oдноśnie do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równoległe im obu. Związek zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze z zasadą równości przejawia się w tym wypadku

odmiennie. Jak wskazano już wcześniej, odstępstwa od zasady równości dopuszczalne są jedynie w razie spełnienia trzech wymogów, a mianowicie: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Nie ulega przy tym wątpliwości, że szczególne znaczenie dla uznania wyjątków od zasady równości za uzasadnione mają właśnie wartości współkonstituujące zasadę sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki TK: z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97; z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34; z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99; z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01; z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01; z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07; z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09; z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07). Nie oznacza to jednak, iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana – obok zasady równości – również zasada sprawiedliwości społecznej. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, przedmiotem postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa może być jedynie zastrzeżenie dotyczące zgodności danego uregulowania z aktem o wyższej mocy prawnej. W rozważanym wypadku zarzut dotyczy naruszenia zasady równości, a nie wartości współwyznaczających zasadę sprawiedliwości społecznej. Nie sposób bowiem utrzymywać, że omawiane wartości zostają naruszone przez to, iż nie stanowią usprawiedliwienia dla odstępstwa od zasady równości. Po drugie, uzasadnieniem dla wprowadzenia wyjątków od zasady równości może być także wzgląd na normy, zasady lub wartości konstytucyjne niewynikające i niepowiązane z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przyjęcie kwestionowanego zapatrywania oznaczałoby zatem, że w razie naruszenia zasady równości mamy do czynienia z naruszeniem całej ustawy zasadniczej, skoro żadne z jej uregulowań nie pozwoliło na uznanie odstępstwa od wskazanej zasady za dopuszczalne. W konsekwencji powołanie w rozpatrywanej sytuacji jako wzorca kontroli – obok zasady równości – również zasady sprawiedliwości społecznej musi prowadzić do umorzenia postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, skoro – niezależnie od trybu, w jakim owo postępowanie zostało wszczęte – jego przedmiotem może być tylko zarzut naruszenia aktu o wyższej mocy prawnej.

Wypada przy tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, weryfikując zgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości, jest zawsze obowiązany rozpatrzeć – niezależnie, od argumentacji zawartej we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej – czy wprowadzone przez taką regulację odstępstwo od nakazu równego traktowania równych znajduje usprawiedliwienie w unormowaniach ustawy zasadniczej. Okoliczność, że w piśmie inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa zauważono, iż uzasadnienia dla wyjątku od zasady równości nie dostarcza zasada sprawiedliwości społecznej, nie oznacza przecież, że rozważanego uzasadnienia nie można poszukiwać np. w zasadzie przyrodzonej i niezbywalnej godności istoty ludzkiej czy w zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jakkolwiek Sąd Okręgowy w Krakowie jako wzorzec kontroli wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, to jednak analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi jednoznacznie do wniosku, iż pytający sąd dopatruje się naruszenia omawianej zasady jedynie w tym, że nie stanowi ona – jego zdaniem – usprawiedliwienia dla wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy

zmieniającej odstępstwa od zasady równości. Tym samym, mając na uwadze wcześniejsze rozważania, postępowanie w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej jako wzorca kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że jakkolwiek w *petitum* pytania prawnego art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej zakwestionowano w całości, to jednak z uzasadnienia tego pytania wynika, iż pytający sąd zarzut niezgodności z Konstytucją sformułował w rzeczywistości wyłącznie w zakresie, w jakim powołana regulacja nie przewiduje możliwości żądania umorzenia należności przez podmioty, które wywiązały się z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne. Nie dziwi to zresztą, skoro przedmiotem pytania prawnego może być jedynie kwestia, od której rozstrzygnięcia zależy wynik sprawy zawisłej przed sądem, a sprawa, w kontekście której skierowano niniejsze pytanie, dotyczy tej właśnie kategorii podmiotów. Odmiennie, niż utrzymuje Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, nie mamy jednak w tym wypadku do czynienia z zaskarżeniem, podlegającym kognicji Trybunału, pominięcia prawodawczego.

Należy zauważyć, że w sytuacji, gdy kwestionowana jest zgodność regulacji prawnej, przyznającej uprawnienie podmiotom spełniającym np. łącznie kryteria A, B i C, z zasadą równości, w razie potwierdzenia się zarzutu niekonstytucyjności takiej regulacji rozważyć trzeba trzy warianty:

1) nadanie uprawnienia podmiotom spełniającym kryteria A, B i C jest co najmniej dopuszczalne (nie stanowi nieuzasadnionego uprzywilejowania w stosunku do ogółu podmiotów, a poza tym nie narusza innych norm, zasad lub wartości konstytucyjnych), jednak ograniczenie zakresu zastosowania zaskarżonego uregulowania do rozpatrywanej kategorii podmiotów okazuje się nieusprawiedliwione, ponieważ nie sposób wskazać racje przemawiające za nieprzyznaniem omawianego uprawnienia:

a) wszystkim podmiotom spełniającym łącznie kryteria A i B, niezależnie od tego, czy spełniają jednocześnie kryterium C; w tym wypadku, jakkolwiek kontrolowane unormowanie nie nadaje uprawnienia podmiotom spełniającym kryteria A i B, które nie spełniają zarazem kryterium C, a w konsekwencji jego zakres zastosowania jest za wąski, nie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, bowiem stan niekonstytucyjności daje się usunąć przez orzeczenie o niezgodności uregulowania z Konstytucją w zakresie, w jakim takie uregulowanie uzależnia nabycie uprawnienia od spełnienia kryterium C, czyli przez wyrok zakresowy eliminujący fragment kwestionowanego przepisu prawnego albo element treści normatywnej wyrażonej w tym przepisie; należy dodać, że analogiczna sytuacja wystąpi w wypadku, gdy uprawnienie zostanie nadane podmiotom spełniającym łącznie kryteria A i B, z wyjątkiem jednak podmiotów spełniających kryterium C, chociaż – z punktu widzenia zasady równości – powinno ono przysługiwać wszystkim podmiotom spełniającym łącznie kryteria A i B, niezależnie od tego, czy nie spełniają jednocześnie kryterium C; analizowany wariant możemy określić jako pozorne pominięcie prawodawcze;

b) dodatkowo podmiotom spełniającym łącznie kryteria D, E i F; w tym wypadku zakres zastosowania kontrolowanego unormowania jest również za wąski, jednak stan niekonstytucyjności daje się usunąć jedynie przez orzeczenie o niezgodności uregulowania z Konstytucją w zakresie, w jakim takie uregulowanie nie przyznaje uprawnienia podmiotom spełniającym kryteria D, E i F, czyli przez wyrok zakresowy stwierdzający pominięcie prawodawcze; analizowany wariant możemy określić jako rzeczywiste pominięcie prawodawcze;

2) nadanie uprawnienia podmiotom spełniającym kryteria A, B i C nie jest dopuszczalne (stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie w stosunku do ogółu podmiotów,

względnie narusza inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne); w tym wypadku stan niekonstytucyjności daje się usunąć wyłącznie przez orzeczenie o niezgodności z Konstytucją całego uregulowania; wypada dodać, że gdyby w rozważanej sytuacji jako przedmiot zaskarżenia nie zostało wskazane unormowanie w pełnym zakresie, lecz jedynie pozorne pominięcie prawodawcze (gdyż za kategorię podmiotów posiadających wspólną cechę istotną należałoby uznać podmioty spełniające kryteria A i B, niezależnie od tego, czy spełniają kryterium C) bądź rzeczywiste pominięcie prawodawcze (gdyż za kategorię podmiotów posiadających wspólną cechę istotną należałoby uznać podmioty spełniające kryteria A, B i C oraz podmioty spełniające kryteria D, E i F), to nawet w razie potwierdzenia się przedstawionych zarzutów, nie sposób byłoby stwierdzić naruszenie zasady równości w zakresie pozornego albo rzeczywistego pominięcia prawodawczego, skoro prowadziłyby to wyłącznie do rozszerzenia zakresu zastosowania regulacji niekonstytucyjnej, a tym samym do pogłębienia stanu niekonstytucyjności; Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności kontrolowanego uregulowania z zasadą równości w powołanym zakresie, nie mógłby zarazem – mając na uwadze związane wnioskiem, pytaniem prawnym czy skargą konstytucyjną – wyeliminować takiej regulacji w całości, lecz musiałby ograniczyć się do sygnalizacji problemu konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej prawo do żądania umorzenia zaległych należności wobec ZUS przysługuje podmiotom będącym płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy przy takiej działalności, przypadających – w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie powołanej ustawy – za ubezpieczonego, który prowadząc wspomnianą działalność lub współpracując przy niej przebywał jednocześnie na urlopie wychowawczym, jeżeli rozważane podmioty nie opłaciły wymaganych składek. Analiza pytania prawnego pozwala przy tym stwierdzić, że zarzut niezgodności z Konstytucją nie dotyczy całego uregulowania, lecz wyłącznie jednego z przewidzianych przez nie kryteriów skorzystania z wprowadzonej abolicji – kryterium nieuiszczenia należności składkowych. W konsekwencji, w rozpatrywanym wypadku mamy do czynienia z pozornym, a nie rzeczywistym pominięciem prawodawczym.

Niezależnie od dotychczasowych rozważań, z dwóch powodów Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne zawężenie przedmiotu zaskarżenia, wskazanego przez pytający sąd.

Po pierwsze, trzeba zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej określa warunki umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne należnych z dwóch tytułów wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej: prowadzenia pozarolniczej działalności oraz współpracy przy takiej działalności, z kolei sprawa, w związku z którą sformułowano pytanie prawne, dotyczy jedynie umorzenia składek z tytułu pozarolniczej działalności. Rozpatrzenie kwestii konstytucyjności powołanego przepisu prawnego w zakresie dotyczącym składek ubezpieczeniowych opłacanych za osoby współpracujące, którymi są: małżonek, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodzice, macocha i ojczym oraz osoby przysposabiające, pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność i współpracujące przy prowadzeniu takiej działalności, jeżeli nie zawarto z nimi umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (art. 8 ust. 11 ustawy systemowej), nie jest zatem konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Poza tym wypada odnotować, że sytuacja podmiotu prowadzącego rozważaną działalność jako płatnika składek na własne ubezpieczenia (art. 4 pkt 2 lit. d w związku z art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy systemowej) i jako płatnika składek na ubezpieczenia osób z nim współpracujących (art. 4 pkt 2 lit. r w związku z art. 16 ust. 5a ustawy systemowej) wydaje się zasadniczo odmienna, a w konsekwencji w obu wymienionych wypadkach, przy dokonywaniu oceny

konstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, należałoby wziąć pod uwagę istotnie różne argumenty. Przede wszystkim trzeba by uwzględnić to, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność:

1) jako płatnik składek na własne ubezpieczenia, finansuje te składki w całości ze swoich środków, jednak w zamian przysługują mu świadczenia przewidziane w systemie ubezpieczeń społecznych; tym samym podjęta przez takiego płatnika decyzja o skorzystaniu z abolicji oddziałuje na sferę jego własnych uprawnień będących konkretyzacją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego,

2) jako płatnik składek na ubezpieczenia osób z nim współpracujących, finansuje te składki w całości ze swoich środków, jednak świadczenia przewidziane w systemie ubezpieczeń społecznych przysługują nie jemu, lecz współpracownikom; tym samym podjęta przez takiego płatnika decyzja o skorzystaniu z abolicji, niewymagająca zgody zainteresowanych, ingeruje w sferę ich uprawnień będących konkretyzacją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Po drugie, należy zaznaczyć, iż na mocy art. 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1725, ze zm.), już po przedstawieniu pytania prawnego, do art. 4 ustawy nowelizującej dodano ust. 5, zgodnie z którym przepisy ust. 1-4 tego artykułu stosuje się odpowiednio do należności Funduszu Pracy z tytułu składek na ten Fundusz. Zauważmy zatem, że nie ulega wprawdzie wątpliwości, iż pytający sąd nie kwestionował zgodności z Konstytucją regulacji przewidującej możliwość umorzenia składek na Fundusz Pracy, gdyż sprawa, w związku z którą wystąpiono z pytaniem prawnym, nie dotyczy umorzenia omawianych składek, jednak ograniczenie zakresu zaskarżenia okazuje się niezbędne. Jakkolwiek bowiem zarzut niekonstytucyjności sformułowany w rozważanym pytaniu odnosi się do art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, a nie do art. 4 ust. 5 w związku z art. 4 ust. 1 tej ustawy, to mimo wszystko – w razie uznania zastrzeżeń pytającego sądu co do zgodności art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z Konstytucją za zasadne – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego powodowałoby równoległe modyfikację reguł dotyczących umarzania składek na Fundusz Pracy. Konieczne jest zatem wskazanie, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej zostanie objęty kontrolą jedynie w zakresie materii regulowanej przez ten przepis bezpośrednio, z wyłączeniem materii regulowanej na skutek odesłania zawartego w art. 4 ust. 5 powołanej ustawy. Na marginesie wypada poza tym zaznaczyć, iż w wypadku dokonywania oceny konstytucyjności regulacji abolicyjnej w odniesieniu do składek na Fundusz Pracy należałoby wziąć pod uwagę odmienne argumenty niż przy ocenie tej regulacji w odniesieniu do składek na ubezpieczenia społeczne. Z opłacaniem składek na Fundusz Pracy z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy przy niej – inaczej niż z opłacaniem składek ubezpieczeniowych – nie wiązało się w okresie, którego dotyczy abolicja, nabycie jakichś uprawnień – zob. ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.) oraz poprzedzającą ją ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, ze zm.).

Ostatecznie zatem art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej zostanie poddany kontroli merytorycznej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do żądania umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności od ich nieopłacenia. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

By uniknąć ewentualnych wątpliwości, należy wyjaśnić, że przedmiotem zastrzeżeń sformułowanych przez pytający sąd nie było odmienne potraktowanie przez

ustawodawcę, w zakresie możliwości żądania umorzenia należności składkowych, płatników, którzy wywiązali się z powinności uregulowania składek ubezpieczeniowych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, przypadających za okres przebywania na urlopie wychowawczym, tj. płatników nieuwzględnionych w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, oraz płatników obowiązanych do opłacania składek ubezpieczeniowych z tytułu wskazanej działalności, przypadających za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego z innego tytułu niż określony w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej, niezależnie od tego, czy wywiązali się z powinności uregulowania rozważanych składek, tj. płatników uwzględnionych w art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej. Sąd Okręgowy w Krakowie nie kwestionuje bowiem konstytucyjności drugiego z wymienionych przepisów prawnych, a z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, że zróżnicowanie rozpatrywanych kategorii płatników uznaje za zrozumiałe. Na odmienności urlopu macierzyńskiego i urlopu wychowawczego Trybunał Konstytucyjny zwrócił zresztą uwagę w wyroku z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23), dopuszczając – w kontekście art. 71 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji – dyferencjację intensywności pomocy udzielanej matkom w okresie po urodzeniu dziecka.

Przy okazji należy zaznaczyć, iż Trybunał – inaczej niż pytający sąd – nie dostrzega niekonsekwencji w postępowaniu ustawodawcy, który płatnikom składek na ubezpieczenia społeczne, należnych za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, pozostawił wybór odnośnie do złożenia wniosku o umorzenie wskazanych składek, nie przewidując zarazem takiej opcji dla płatników składek na ubezpieczenia społeczne, opłaconych za okres przebywania na urlopie wychowawczym. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zmieniającej w razie umorzenia składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, dokonanego na podstawie art. 3 ust. 1 powołanej ustawy, ZUS ma obowiązek zewidencjonować na koncie ubezpieczonego, którego dotyczył wniosek, całość składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, ustalonych od podstawy odpowiadającej kwocie tego zasiłku. Oznacza to, iż w rozważanej sytuacji – inaczej niż w wypadku umorzenia składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, dokonanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej – płatnik, podejmując decyzję o wystąpieniu z wnioskiem o umorzenie, nie pozbawia ubezpieczonego uprawnień, jakie wiążą się z opłacaniem składek ubezpieczeniowych, lecz jedynie powoduje zmianę tytułu i podstawy ich naliczania.

Rozpatrując pytanie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Krakowie, przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał jest w konsekwencji wyłącznie – wprowadzone przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej – zróżnicowanie płatników w odniesieniu do możliwości domagania się umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, należnych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za okres przebywania na urlopie wychowawczym, dokonane w oparciu o kryterium niewywiązania się z obowiązku opłacenia tych składek.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uzależnia prawo do żądania umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności od ich nieopłacenia, nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

Rozważana zasada, jak już wskazano, nie ma charakteru absolutnego, a w rezultacie dopuszczalne są od niej pewne odstępstwa. Zakres tych odstępstw jest przy tym zależny od kategorii praw i wolności, w obszarze których następuje różnicowanie poszczególnych grup podmiotów. Należy uznać, że ograniczenia ustawodawcy odnośnie

do dyferencjacji sytuacji prawnej jednostek w wypadku praw i wolności ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych są zdecydowanie mniejsze niż w wypadku praw i wolności politycznych czy tym bardziej osobistych. W orzecznictwie ugruntowany został bowiem pogląd, zgodnie z którym: „w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa swoboda ustawodawcy jest znacznie większa niż w innych sferach stosunków społecznych. Wiąże się z tym również możliwość dokonywania częstszych zróżnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08; zob. także wyroki TK: z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; z 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31; z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07). Nie ulega zarazem wątpliwości, że regulacja art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej – mimo iż przewidziana w niej abolicja dotyczy składek na ubezpieczenia społeczne, czyli należności uiszczanych przymusowo – pozostaje w związku z treścią konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, będącego prawem socjalnym (art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w rozpatrywanej sprawie za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, należy uznać: bycie płatnikiem obowiązany do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu pozarolniczej działalności za osoby, które – prowadząc taką działalność – przebywały jednocześnie na urlopie wychowawczym; nieopłacenie należności z tytułu składek ubezpieczeniowych stanowi z kolei przewidziane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów. Zdaniem Trybunału, wskazane kryterium spełnia w dostatecznym stopniu wymogi, przesądzające o dopuszczalności wprowadzenia wyjątku od zasady równości.

Po pierwsze, rozważane zróżnicowanie ma charakter relewantny, ponieważ pozostaje w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów prawnych, w których zawarta została kontrolowana norma prawna, służąc ich realizacji. *Ratio legis* art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej było umożliwienie uregulowania zaległości wobec ZUS płatnikom, co do których można generalnie założyć, że uchybienie przez nich obowiązkowi opłacania składek ubezpieczeniowych zostało spowodowane istotnymi wadami ustawy systemowej. Nie budzi przecież wątpliwości, że w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej występowały poważne rozbieżności w praktyce ZUS oraz w orzecznictwie sądowym dotyczące obowiązku ubezpieczeń społecznych osób prowadzących pozarolniczą działalność i przebywających zarazem na urlopie wychowawczym, potwierdzające niejasność ówczesnego stanu prawnego. Problem dotyczył przede wszystkim rozumienia art. 9 ust. 6 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy systemowej w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z którym osoby przebywające na urlopiach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie miały ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie miały innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych, w powiązaniu z jej art. 9 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 5, przewidującym w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych pierwszeństwo tytułu związanego ze stosunkiem pracy przed tytułem związanym z prowadzeniem pozarolniczej działalności. Ustalenie tytułu dla ubezpieczeń emerytalnego i rentowych decydowało przy tym o obowiązku ubezpieczenia wypadkowego (art. 12 ustawy systemowej w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej). Na tle powołanej regulacji niejednołite stanowisko zajmował nawet Sąd Najwyższy, który – rozstrzygając w sprawie obowiązku ubezpieczeń społecznych osób prowadzących pozarolniczą działalność i przebywających na urlopie wychowawczym lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku

macierzyńskiego – przyjmował zarówno pogląd o istnieniu tytułu ubezpieczenia związanego z omawianą działalnością (zob. wyroki: z 19 marca 2003 r., sygn. akt II UK 157/02, OSNP nr 1/2004, poz. 9, oraz z 14 czerwca 2005 r., sygn. akt I UK 280/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 61), jak i pogląd odrzucający istnienie tego tytułu (zob. wyroki: z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt II UK 128/04, OSNP nr 15/2005, poz. 233, oraz z 20 października 2005 r., sygn. akt I UK 63/05, Lex nr 375727). Powstałe rozbieżności usunęła ostatecznie, podjęta na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwała z 23 maja 2006 r., sygn. akt III UZP 2/06 (OSNP nr 1-2/2007, poz. 20), w której SN opowiedział się za obowiązkiem opłacania w rozważanej sytuacji składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Powołana uchwała ustabilizowała praktykę stosowania prawa w analizowanym obszarze.

Celem ustawy nowelizującej, poza zagadnieniami niemającymi bezpośredniego znaczenia dla rozpatrywanej sprawy, było przede wszystkim zmodyfikowanie i doprecyzowanie przepisów ustawy systemowej regulujących zbieg tytułu ubezpieczenia związanego z pobieraniem zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywaniem na urlopie wychowawczym z innymi tytułami, co zrealizowano przez zmianę treści jej art. 9: dodanie ust. 1c i 1d (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej) oraz nadanie nowego brzmienia ust. 6 (art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej). Ustawodawca zdecydował, że w razie wystąpienia zbiegu tytułu ubezpieczenia związanego z pobieraniem zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywaniem na urlopie wychowawczym z tytułem ubezpieczenia związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności, tytułem ubezpieczenia w pierwszym wypadku jest pobieranie zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego (sytuacja prawna osób przebywających na urlopie macierzyńskim została zatem ukształtowana korzystniej niż dotychczas), natomiast w drugim wypadku – pozarolnicza działalność (sytuacja prawna osób przebywających na urlopie wychowawczym nie uległa tym samym zmianie).

Dodatkowo ustawa nowelizująca uporządkowała kwestie związane z należnościami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przypadających za okres sprzed jej wejścia w życie. Ustawodawca przewidział możliwość umorzenia: opłaconych i nieopłaconych składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w czasie pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego (art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej) oraz nieopłaconych składek z tytułu prowadzenia tej działalności w czasie przebywania na urlopie wychowawczym (art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej).

Ogólnie można zatem przyjąć, że za *ratio legis* ustawy nowelizującej należy uznać:

- 1) istotną poprawę sytuacji prawnej osób łączących urlop macierzyński z prowadzeniem pozarolniczej działalności, co nastąpiło zarówno w odniesieniu do przyszłości, jak i w odniesieniu do przeszłości,
- 2) doprecyzowanie przepisów prawnych regulujących sytuację prawną osób łączących urlop wychowawczy z prowadzeniem pozarolniczej działalności, z czym wiązało się wprowadzenie możliwości umorzenia powstałych w przeszłości zaległości wobec ZUS.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej zróżnicowanie w grupie płatników obowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za osoby przebywające na urlopie wychowawczym, dokonane w oparciu o kryterium niewywiązania się z tej powinności, nie może być traktowane – odmiennie niż utrzymuje pytający sąd – jako przejaw faworyzowania podmiotów nieprzestrzegających prawa, co bez wątpienia świadczyłoby o naruszeniu Konstytucji. Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, na wspomnianej grupie płatników ciążył obowiązek regulowania składek ubezpieczeniowych,

co ostatecznie zostało przesądzone przez Sąd Najwyższy. Realizacja tego obowiązku stanowiła zatem tylko i wyłącznie – podobnie jak w wypadku pozostałych kategorii płatników – zadośćuczynienie powinności przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającej z art. 84 ustawy zasadniczej. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że niejasne przepisy prawne zamieszczone w ustawie systemowej w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, w połączeniu z rozbieżną praktyką orzeczniczą, mogły powodować niewłaściwe zrozumienie treści obowiązującej regulacji i wprowadzać w błąd w kwestii istnienia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. W konsekwencji, jakkolwiek z jednej strony nie wydaje się zasadne twierdzić, że wszyscy płatnicy, którzy nie uregulowali omawianych składek, działali w dobrej wierze, co zapewne byłoby zbyt dużym uproszczeniem, to jednak z drugiej strony – mając na uwadze, iż zindywidualizowana ocena postępowania poszczególnych podmiotów jest niemożliwa – za niedopuszczalne należy uznać generalne kwalifikowanie ich jako osób świadomie i celowo naruszających prawo. Dodatkowo, uwzględniając okoliczność, że powstałe wątpliwości zaistniały z wyłącznej winy państwa, trzeba zaakceptować decyzję ustawodawcy, który wprowadził – na zasadzie wyjątku – możliwość umorzenia nieopłaconych składek, a tym samym ułatwił uregulowanie sytuacji prawnej płatnikom posiadającym zaległości wobec ZUS. Takie działanie nie stanowi przejawu faworyzowania podmiotów nieprzestrzegających prawa, lecz przeciwnie – przejaw lojalności wobec jednostek, które mogły pozostawać pod wpływem usprawiedliwionego błędu co do treści obciążających je obowiązków.

Po drugie, omawiane zróżnicowanie jest proporcjonalne, ponieważ waga interesu, któremu ono służy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały w jego wyniku naruszone. Uregulowanie przez płatników składek ubezpieczeniowych z tytułu pozarolniczej działalności za czas przebywania na urlopie wychowawczym miało lub ma wpływ – w razie zaistnienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych – na uzyskanie przez nich świadczeń z ubezpieczeń społecznych, przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) oraz w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, ze zm.), a ponadto mogło lub może oddziaływać na ich wysokość. Okoliczność ta nie jest kwestionowana przez pytający sąd, gdyż w jego opinii wątpliwości budzi jedynie to, że wysokość uzyskanych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie musi w pełni odzwierciedlać kwot uiszczonych składek ubezpieczeniowych. Podniesione zastrzeżenie należy uznać za pozbawione znaczenia w rozpatrywanej sprawie.

Na temat zagadnienia relacji, w jakiej powinny pozostawać składki na ubezpieczenia społeczne do otrzymywanych w zamian świadczeń, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się wielokrotnie. Już w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7), zauważono, iż „należnych ubezpieczonemu świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na rzecz FUS, zwłaszcza gdy się uwzględni, że w obecnym systemie finansowania emerytur i rent istotną rolę pełnią dotacje budżetu państwa. (...) Zasada sprawiedliwości społecznej w systemie ubezpieczeń społecznych realizuje się z uwzględnieniem jego funkcji redystrybucyjnej. Polega on, najkrócej rzecz ujmując, na określonym spłaszczeniu wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia. Uzasadnieniem tak rozumianej funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych (...). Obniżenie

wysokości świadczeń w stosunku do osób posiadających wysoką podstawę wymiaru wymaga jednak uwzględnienia zasady proporcjonalności wymiaru świadczeń do wysokości składki, tj. udziału ubezpieczonego w gromadzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Trybunał Konstytucyjny podzielając opinię biegłych przyjął tezę, że wysokość tych świadczeń powinna być w przybliżeniu odpowiednia do osobistego udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń, a w każdym razie nie powinna nadmiernie odbiegać od tego udziału”. Kontynuując rozważaną linię orzeczniczą, w wyroku z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, stwierdzono, że: „w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc istnieją proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością, a okresem opłacania i rozmiarem składki”. Z kolei w wyroku z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170), uznano, iż: „w klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych”. Podobne stanowisko Trybunał wyraził w wyrokach: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107); z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102); z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06; z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, zastrzegając najczęściej, że uzasadnione jest takie zróżnicowanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych, które opiera się na kryteriach: długości okresu zatrudnienia i odpowiadającej mu długości okresu opłacania składek ubezpieczeniowych oraz wysokości wynagrodzenia i związanej z nią wysokości omawianych składek, przy uwzględnieniu dopuszczalności korekt wynikających z zasady solidaryzmu społecznego.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje zarazem, iż z dwóch powodów szczegółowa analiza regulacji dotyczących ubezpieczeń społecznych nie wydaje się celowa. Przede wszystkim nie można wykluczyć, że – przed wystąpieniem danego ryzyka ubezpieczeniowego i przyznaniem określonego ubezpieczonemu związanych z nim świadczeń – rozważane regulacje ulegną zmianie. Jak słusznie zauważono w wyroku TK z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06: „Jest rzeczą oczywistą, że wraz z rozwojem gospodarczym kraju, w warunkach korzystnej sytuacji demograficznej poziom świadczeń emerytalno-rentowych może rosnąć z czasem. Z kolei niekorzystna sytuacja gospodarcza może wymagać ograniczenia poziomu świadczeń”. W tym kontekście należy również przywołać zapatrywanie wyrażone w wyroku TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99: „Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi

więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (zob. także wyroki TK: z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, oraz z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06). Z tego względu dla stwierdzenia, że zróżnicowanie wprowadzone przez art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej spełnia wymóg proporcjonalności, zdecydowanie większe znaczenie mają zasady konstruujące system ubezpieczeń społecznych niż treść aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Poza tym należy pamiętać, iż o przysługiwaniu i rozmiarze świadczeń z ubezpieczeń społecznych – poza wystąpieniem określonych ryzyk ubezpieczeniowych – decyduje w wypadku każdego ubezpieczonego wiele czynników indywidualnych (np. dotychczasowy i przyszły przebieg pracy zawodowej, formy jej wykonywania, różne zdarzenia losowe, kwota już uiszczonych składek ubezpieczeniowych, kontynuowanie ich opłacania), których nie sposób uwzględnić na poziomie rozważań ogólnych. Z tego powodu, dla uznania, że rozpatrywane zróżnicowanie nie uchybia wymogowi proporcjonalności, najistotniejsze jest obowiązywanie w systemie ubezpieczeń społecznych zasady wzajemności, zakładającej istnienie odpowiedniej relacji pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami stron stosunku ubezpieczeniowego.

Trybunał – inaczej niż pytający sąd – nie dostrzega poza tym niekonsekwencji w postępowaniu ustawodawcy, który w wypadku nieuregulowanych składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, należnych za okres przebywania na urlopie wychowawczym, pozwolił płatnikom podjąć decyzję odnośnie do złożenia wniosku o ich umorzenie, nie przewidując zarazem takiej opcji w wypadku składek uregulowanych. System ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadach powszechności i obligatoryjności (zob. wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06): jeżeli określona osoba posiada tytuł ubezpieczenia o charakterze obowiązkowym, powinność opłacania składek ubezpieczeniowych nie jest uzależniona od woli płatnika tych składek, lecz powstaje z mocy prawa. O ile zatem nie wystąpią okoliczności szczególne, nie można oczekiwać, iż ustawodawca kwestię umorzenia należności z tytułu składek pozostawi swobodnemu wyborowi podmiotu obowiązanego do ich uiszczenia. Nie budzi zarazem wątpliwości, że w odniesieniu do płatników, którzy nie opłacili składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności za osoby przebywające na urlopie wychowawczym, mamy do czynienia właśnie ze szczególnymi okolicznościami. Niewywiązanie się z ciężającej na nich powinności mogło bowiem stanowić konsekwencję usprawiedliwionego błędu w kwestii istnienia obciążających ich obowiązków. Mając na uwadze to, że uregulowanie narosłych zaległości z tytułu składek ubezpieczeniowych wiąże się najczęściej ze zdecydowanie większymi trudnościami niż bieżące uiszczanie tych składek, zrozumiałe wydaje się rozstrzygnięcie ustawodawcy, jako podmiotu współodpowiedzialnego za powstałe zamieszanie, który płatnikom należącym do wyróżnionej kategorii pozostawił wybór co do skorzystania z abolicji i łączącej się z nią rezygnacji z możliwości uzyskania uprawnień, względnie uprawnień w większym rozmiarze, jakie uzyskaliby opłacając zaległe składki.

Trybunał zauważa przy okazji, że z zupełnie inną sytuacją mielibyśmy do czynienia, gdyby ustawodawca ustanowił regulację abolicyjną w obszarze prawa podatkowego. Podatek jest bowiem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym oraz bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikającym z ustawy podatkowej (art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.). Ze względu na brak świadczenia wzajemnego na rzecz podatnika, rozwiązanie przewidujące umorzenie jedynie

nieopłaconych podatków, mające na celu stworzenie możliwości uregulowania zaległości powstałych na skutek niejasności stanu prawnego i spowodowanej nią dezorientacji podatników, należałoby – poza wypadkiem absolutnej konieczności – uznać za niedopuszczalne jako niespełniające wymogu proporcjonalności, będącego istotnym warunkiem konstytucyjnie legitymowanego wprowadzania wyjątków od zasady równości. Uwaga ta odnosi się również do innych należności publicznoprawnych, jeżeli uiszczenie tych należności: 1) nie warunkuje nabycia określonych uprawnień, bądź też 2) umożliwia ich uzyskanie, jednak są one dostępne, w identycznym lub zbliżonym stopniu, również dla podmiotów niewywiązujących się z nałożonego na nie obowiązku ponoszenia szeroko rozumianych ciężarów publicznych. W wypadku ubezpieczeń społecznych taki charakter mają w szczególności należności związane z nieterminowym opłacaniem składek ubezpieczeniowych: odsetki za zwłokę, opłata dodatkowa, koszty upomnienia czy opłata prolongacyjna, skoro nie wpływają one na zakres czy wysokość otrzymanych świadczeń.

Po trzecie, rozpatrywane zróżnicowanie pozostaje w związku z wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Nie sposób nie zauważyć, że polski system ubezpieczeń społecznych – pomimo głębokiej reformy dokonanej w 1998 r. – znajduje się w kryzysie, na co wpływ mają przede wszystkim czynniki gospodarcze i demograficzne. Zgodnie przy tym z art. 2 ust. 3 ustawy systemowej wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo; zbliżoną treść zawiera art. 62 zdanie drugie tej ustawy przewidujący, że wypłatę świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych gwarantuje budżet państwa. Z tego zadania państwo wywiązuje się, udzielając Funduszowi – jako państwowemu funduszowi celowemu, powołanemu w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, którego dysponentem jest ZUS (art. 51 ustawy systemowej) – w granicach określonych w ustawie budżetowej dotacji przeznaczonych na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń (art. 53 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 8 ustawy systemowej). Trzeba przy tym zastrzec, że system ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadzie samofinansowania, zgodnie z którą środki pieniężne przeznaczone na wypłatę rozważanych świadczeń w razie ziszczenia się ryzyk ubezpieczeniowych powinny pochodzić z gromadzonych na wskazany cel składek wpłacanych przez osoby ubezpieczone (por. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06). Z założenia zatem finansowanie tych świadczeń przez budżet państwa powinno mieć charakter subsydiarny, chociaż w praktyce niedobór środków koniecznych do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych jest i musi być ostatecznie pokrywany właśnie z budżetu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że jedną z wartości chronionych przez ustawę zasadniczą, istotną również w kontekście spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym, jest równowaga budżetowa, określana niekiedy jako równowaga finansów publicznych (zob. wyroki TK: z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09). Za uznaniem tej równowagi za wartość konstytucyjną przemawia przede wszystkim zasada dobra wspólnego, proklamowana w art. 1 ustawy zasadniczej (szczegółowe unormowania dotyczące bezpieczeństwa finansowego państwa określa jednak rozdział X Konstytucji), a nie – jak wskazywano niekiedy w orzecnictwie – zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w jej art. 2. Dodajmy, że Trybunał zwracał też uwagę, iż oceniając konstytucyjność regulacji, związanej z obciążeniem finansowym państwa, trzeba pamiętać o konieczności realizowania przez nie różnych obowiązków wynikających z Konstytucji, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów, a także o ograniczonych

możliwościach budżetu (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09). Ostatecznie zatem przyjąć należy, że względem równowagi budżetowej może usprawiedliwiać różnicowanie przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej. Jak zauważono bowiem w wyroku TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00: „Zapewnienie wszystkim emerytom należnych świadczeń, wypracowanych w systemie ubezpieczeń społecznych opartym na międzypokoleniowym porozumieniu powoduje, że utrzymanie równowagi finansowej FUS ma doniosłe znaczenie dla stabilności obecnego systemu. Cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego jest rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych jego zakresem”.

Trzeba przy tym przypomnieć stanowisko wielokrotnie formułowane już przez Trybunał Konstytucyjny, również w kontekście regulacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, że ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy wykracza poza zakres kompetencji sądu konstytucyjnego (zob. wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06). Obowiązek wyboru optymalnego w danej sytuacji rozwiązania spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Do Trybunału należy wyłącznie kontrola kwestionowanych aktów normatywnych co do ich zgodności z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej, przy czym punktem wyjścia tej kontroli jest zawsze domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Nawet jeśli założyć, że kształt nadany abolicji przewidzianej w art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej może być oceniany jako kontrowersyjny, to w rozpatrywanej sprawie trudno byłoby dopatrzeć się naruszenia wymogów wyznaczonych przez ustawę zasadniczą. Trzeba jednak zarazem dodać, iż akceptując rozważaną regulację, Trybunał miał także na względzie wyjątkowy charakter wprowadzonego rozwiązania, będącego w rzeczywistości rozstrzygnięciem intertemporalnym.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.