

Warszawa, 4 lutego 2003 r.

**Opinia prawna na temat
wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją RP
ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w
Narodowym Funduszu Zdrowia w kontekście zakazu dokonywania zmian
podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego**

Przedmiotem niniejszej opinii jest zagadnienie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (dalej jako *ustawa o NFZ*) wyłącznie w kontekście zakazu dokonywania zmian podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego. Wątpliwości wskazujące na niekonstytucyjność ustawy w tym zakresie podniesione zostały w wypowiedzi prof. P. Winczorka cytowanej w artykule „Albo Trybunał albo prawo” opublikowanym w Rzeczpospolitej z dnia 31 stycznia 2003 r.

I. W obecnie obowiązującym stanie prawnym normowanym przez przepisy ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. nr 28, poz. 153 z póź. zm., dalej jako *ustawa o PUZ*) obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu podlegają m. in. „osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące” (art. 8 pkt 1 lit c ustawy o PUZ).

Przez „działalność pozarolniczą” ustawa rozumie (art. 7 pkt 18 ustawy o PUZ) działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z póź. zm. dalej jako *ustawa o PUS*) czyli działalność wykonywaną przez:

- 1) osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych,
- 2) twórcę i artystę,
- 3) osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu:
 - a) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,

b) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych,

Zgodnie z art. 19 ustawy o PUZ składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 8% podstawy wymiaru składki, z zastrzeżeniem art. 20, 22a i 169g. Do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących, stosuje się przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tych osób (art. 21 ust. 1 ustawy o PUZ).

Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy o PUS podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w takim wypadku stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Oznacza to zatem, iż w obecnym stanie prawnym w wypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 8% liczone zadeklarowanej kwoty, nie niższej jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Tym samym na osobach, o których mowa, ciąży obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości nie niższej niż 8% liczone od 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

II. Ustawa o NFZ, podobnie jak ustawa o PUZ, stanowi, iż obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegać będą m. in. osoby prowadzące działalność pozarolniczą oraz osoby z nimi współpracujące, jeśli spełniają warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym (art. 9 ust. 1 pkt c).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 oraz art. 199 pkt 1 ustawy o NFZ wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne, od daty wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2002 r. wynosić będzie 8% podstawy wymiaru.

Ustawa o NFZ ustalając sposób obliczania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne w wypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących zrywa dotychczasowy związek z wymiarem składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o NFZ podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne tych osób, stanowić

będzie zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 75% przeciętnego wynagrodzenia.

Oznacza to zatem, iż na osobach prowadzących pozarolniczą działalność (oraz na osobach, które z nimi współpracują) ciążyć będzie obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości nie niższej niż 8% liczone od 75% przeciętnego wynagrodzenia.

Wejście w życie ustawy o NFZ spowoduje zatem wzrost obciążenia w wypadku omawianej kategorii osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Jakkolwiek bowiem w roku 2003 nie uległa zmianie stawka określająca wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne to jednak odmiennie określona została podstawa jej wymiaru. Jak się wydaje wzrost obciążenia odpowiada 8% liczonemu od 15% przeciętnego wynagrodzenia, czyli wynosi 1,2 % przeciętnego wynagrodzenia. Obciążenie osób prowadzących pozarolniczą działalność (oraz osób z nimi współpracujących) wzrośnie z dniem wejścia w życie ustawy o NFZ o 1,2 % przeciętnego wynagrodzenia. (Pojęcie „przeciętnego wynagrodzenia – rozumiane jest w ustawie jako - przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw z poprzedniego kwartału, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"; art. 5 pkt 23 ustawy o NFZ).

Zgodnie z art. 224 ustawy o NFZ jej przepisy z wyjątkiem kilku enumeratywnie wymienionych mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W tym kontekście należy rozważyć dwa zagadnienia:

- (1) czy art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 jest zgodny z zasadą nie wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego ?.
- (2) czy art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 jest zgodny z zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis* ?

III. Zasada nie wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego nie została wyrażona wprost w przepisach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził ją, podobnie jak szereg innych zasad tzw. przyzwoitej legislacji, z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W literaturze

przyjmuje się, iż zasada nie wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego może być traktowana jako egzemplifikacja zakazu retroaktywności prawa¹. Zasada ta bywa również ujmowana w doktrynie, kierującej się orzecznictwem TK, jako „zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego oraz nakaz dokonywania tych zmian i ogłaszania w roku poprzednim”². Wydaje się zatem, iż omawiana zasada jest nie tylko konkretyzacją na gruncie prawa podatkowego zakazu retroaktywności, ale ma charakter szczególnie restryktywnego wymogu w zakresie *vacatio legis* ustawy podatkowej. Ustawa taka powinna być bowiem ogłoszona w roku poprzedzającym rok podatkowy. Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż „nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95)

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. orzeczenie z 29 marca 1994 r., K 13/93; ; orzeczenie z 24 maja 1994 r. K 1/94; orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., K 12/94; orzeczenie z 15 marca 1995 r. K. 1/95; orzeczenie z 28 grudnia 1995 r. K 28/95, wyrok z 26 listopada 1997 r., K. 26/97, wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01) pozwala na ustalenie zasadniczych cech tej zasady.

Po pierwsze, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przywoływał ją w kontekście ustawodawstwa podatkowego. Z pewnością poglądy wyrażone dotychczas przez Trybunał na temat zasady zakazu wprowadzania zmian w czasie trwania roku podatkowego nie uzasadniają tezy, iż zasada ta obowiązuje w całym prawie daninowym (czyli w zakresie wszystkich regulacji objętych dyspozycją art. 217 Konstytucji RP). Pogląd taki oznaczałby, iż ustawodawca w trakcie roku podatkowego nie może dokonać zmiany stawek celnych.

Po drugie, Trybunał wiąże - jak się wydaje – obowiązywanie tej zasady nie ze wszystkimi podatkami lecz jedynie z tymi, które rozliczane są w cyklu rocznym. Tylko wówczas bowiem wprowadzenie zmian zasad opodatkowania w trakcie roku podatkowego oznacza, iż „nowe prawo” stosowane musi być do zdarzeń prawnych, które zaistniały przed jego wejściem w życie. Za

¹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 321

² J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 124

charakterystyczny uznać należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z 29 marca 1994 r., K 13/93:

„Należy (...) wymagać, aby ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej tworzone było nie tylko z respektowaniem zasady niedziałania prawa wstecz, lecz także przy zachowaniu stosownego vacatio legis w roku poprzedzającym rok podatkowy. Podatnicy powinni mieć bowiem czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym. Zaskakiwanie podatników zmianą podatku w trakcie trwania roku podatkowego jest niezgodne z zasadami wynikającymi z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję” (zasada demokratycznego państwa prawnego – W. O.-S.).

Podobnie w orzeczeniu z 28 grudnia 1995 r., K 28/95 Trybunał Konstytucyjny analizując przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stwierdził, iż

„W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym podatków wymierzanych w skali rocznej, uznającym w zasadzie swobodę Parlamentu do kształtowania wysokości podatków, ukształtowanych zostało kilka zasad, z których wynika między innymi obowiązek zachowania odpowiedniej vacatio legis poprzedzającej wprowadzenie zmian przepisów podatkowych. (...) Chodzi w szczególności o wymogi pewności prawa i zaufania obywateli do państwa wynikające z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na to, że powyższe zasady nabierają szczególnego znaczenia w prawie daninowym. Wynika to z tego, że w zakresie stosunku prawnopodatkowego władztwo państwa zaznacza się wyjątkowo mocno. Dlatego w prawie podatkowym gwarancje ochrony prawnej interesów jednostki mają tak duże znaczenie. Chodzi bowiem o możliwość rozporządzania przez obywateli swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych, opublikowanych jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego (kalendarzowego). Konsekwencją tego jest wymóg, aby ustawodawstwo podatkowe znane było podatnikom z odpowiednim wyprzedzeniem przed początkiem roku podatkowego. Wymóg ten stawiany jest ustawodawcom od co najmniej 200 lat tj. od czasu sformułowanej przez Adama Smitha zasady pewności podatków. (podkreślenie W. O.-S.)”.

Po trzecie, również w odniesieniu do podatków wymierzanych w skali rocznej Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego. W wyroku z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01 Trybunał odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa stwierdził, iż:

„(...) W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, iż nie jest w zasadzie dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku (orzeczenie z 29 marca 1994 r., K. 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49-50). Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, „powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., K. 28/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 204-205). Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępianie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne” (podkreślenie W. O.-S.)

IV. (1) Ocena w jakim zakresie dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego odniesione może zostać przez Trybunał Konstytucyjny do innych danin publicznych ma charakter prospektywny, i tym samym obarczona jest elementem „niepewności”. Linia orzecznicza Trybunału w odniesieniu do zmiany w trakcie roku podatkowego zasad podatkowych odnoszących się do podatków wymierzanych w skali rocznej ma charakter konsekwentny i nie trudno przewidzieć ocenę Trybunału ustaw mających taki charakter. Z uwagi na szczególny, „nieostry” charakter zasad wypracowanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego nie jest do końca jasne w jakim zakresie Trybunał Konstytucyjny może być skłonny do rozciągnięcia swojego orzecznictwa na temat zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego na inne niż podatki daniny publiczne.

Wydaje się, jednak iż zakaz dokonywania zmian w trakcie roku dotyczyć może wyłącznie wszystkich danin publicznych (w rozumieniu art. 217 Konstytucji), które nakładane są w skali rocznej. Jedynie bowiem w wypadku takich danin, zmiana kształtujących je zasad „w trakcie roku” może mieć charakter retroaktywny, i jedynie w wypadku takich danin można zakładać, iż konieczne jest zachowanie szczególnie restryktywnych wymogów odnoszących się do *vacatio legis* czyli wymogu dokonywania zmian i ogłaszania w roku poprzednim.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż składka na ubezpieczenie zdrowotne jest traktowana jako samoistna danina publiczna odrębna od podatku dochodowego od osób fizycznych. Trybunał wyróżniając cechy odrębności składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego podkreślił różne cele i charakter tych danin, a ponadto wskazał, iż nie można mówić o pełnej bezzwrotności składki na ubezpieczenie zdrowotne w tym sensie, w jakim o bezzwrotności trzeba mówić w odniesieniu do podatku dochodowego. Wysokość składki nie wpływa na obliczenie podatku, odbywa się to bowiem na różnych podstawach i w różnym trybie. Jedyne związki między składką i podatkiem dochodowym polega na tym, że obliczony zgodnie z obowiązującymi przepisami podatek dochodowy w pierwszej kolejności ulega obniżeniu o kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Zdaniem TK „z punktu widzenia celów i charakteru obu danin, związki ten ma charakter techniczny i zależy wyłącznie od decyzji ustawodawcy. Samą możliwość opłacenia składki z podatku dochodowego można uznać jedynie za formę ulgi podatkowej.” (por. wyrok z 27 lutego 2002 r. w sprawie sygn. K. 47/01).

Składka na ubezpieczenie zdrowotne ani w obecnie obowiązującym stanie prawnym, ani na gruncie ustawy o NFZ nie jest daniną nakładaną w skali rocznej. Wydaje się zatem, iż nie można do tej daniny odnosić zakazu dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego.

W ocenie autora niniejszej opinii art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 ustawy o NFZ nie jest niezgodny z zasadą nie wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego.

(2) Odrębną kwestią - jak zasygnalizowano wyżej - jest zagadnienie czy art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 ustawy o NFZ jest zgodny z zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis* ?

W orzecznictwie TK wyjściowym i trwałym założeniem przy ocenie prawa daninowego jest pogląd o względnej swobodzie ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Równie podstawowym, wyrażonym w wielu orzeczeniach i świadczącym o ukształtowaniu się trwałej linii orzecznictwa Trybunału, jest pogląd, że daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa daninowego jest jednak w swoisty sposób „równoważona” istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania (proceduralnych

aspektów) zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym m. in. nakazu ustanawiania „odpowiedniej” *vacatio legis*. Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla obywatela. Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań.

Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego (orzeczenie z 24 maja 1994 r., K. 1/94). „Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 14 dni (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92).

W analizowanym przypadku ustawa o NFZ przewiduje 14 dniowy okres *vacatio legis*. Oznacza to zatem, iż osoby prowadzące działalność pozarolniczą oraz osoby z nimi współpracujące dysponować będą 14 dniowym terminem na przystosowanie się do nowej wyższej stawki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 ustawy o NFZ). W orzecznictwie TK wskazuje się, iż ocena jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” zależy od treści i charakteru ocenianych przepisów (zob. *orzeczenie z 18 października 1994 r.*).

Trybunał Konstytucyjny badając konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o finansowaniu gmin uznał, iż dwunastodniowe *vacatio legis* w wypadku modyfikacji zasad opodatkowania odnoszących się do podmiotów płacących podatek od nieruchomości jest wystarczające (wyrok z 15 grudnia 1997 r., K 13/97).

Ustanowienie w analizowanym przypadku 14 dniowego okresu *vacatio legis* może spotkać się z zarzutem naruszenia zasady zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). W ocenie autora niniejszej opinii dotychczasowe orzecznictwo Trybunał Konstytucyjnego nie przesądza jednoznacznie, że zarzut ten, w wypadku skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w tej sprawie, spotka się z Jego aprobatą.

Konkluzją niniejszej opinii jest pogląd, iż

- (1) art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 nie jest niezgodny z zasadą nie wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego.
- (2) art. 23 ust. 2 w związku z brzmieniem art. 224 wydaje się być zgodny z zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis*

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski