

Warszawa 20 luty 2001 r

**Opinia prawna**  
**W sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do**  
**Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt. K. 40/2000).**

Stosowanie do zlecenia z dnia 27 grudnia 2000 roku uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 grudnia 2000 roku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją a także z postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwanej dalej: "Konwencją") oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (zwanego dalej: "Paktem" ) - artykułu 22 ustawy z dnia 6 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, zwanej dalej „ustawą o puz” (Dz. U. Nr 28, poz.153 z późn. zm.) w związku z art. 21, ust. 1 i art. 8, pkt 1 litery c, d, e tejże ustawy oraz w związku z art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm).

Trzeba zważyć, że zdaniem Wnioskodawcy artykuł 22 ustawy o puz, ustanawiający zasadę pobierania składki na ubezpieczenie zdrowotne od wszystkich przychodów, dla których podstawa wymiaru składki określona jest w artykule 21 nie nasuwa zastrzeżeń.

Również zasada ustanowiona w powołanym wyżej art. 21 ustawy o puz nie jest przez Wnioskodawcę kwestionowana.

Podobnie nie budzi zastrzeżeń Wnioskodawcy artykuł 18 pkt 8 ustawy z dnia 13 października 1988 r o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wszystkie zatem powołane unormowania, wzięte pod uwagę każdy z osobna, Wnioskodawca uznaje za prawidłowe.

Jednak zestawienie wszystkich powołanych wyżej unormowań tworzy normę prawną, którą to normę Wnioskodawca ocenia jako kolidującą z powołanymi wyżej zapisami Konstytucji oraz Konwencji i Paktu. Jak twierdzi Rzecznik *analiza literalnego brzmienia zaskarżonych przepisów czytanych z osobna nie jest*

wystarczająca dla oceny ich konstytucyjnej poprawności. Dopiero zastosowanie określonych rozwiązań w praktyce prowadzi do pełnego ujawnienia ich mankamentów. Zdaniem Wnioskodawcy połączone przepisy tworzące system obliczania składek na puz pochodzą z dwóch różnych, niespójnych ze sobą systemów i stworzona w ten sposób norma nie da się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

W wyniku bowiem odesłania zawartego w artykule 21 ust. 1 ustawy o puz – do ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osób o których mowa w art. 8, pkt 1 lit c, d, e - czyli osób wykonujących pracę nakładczą, prowadzących pozarolniczą działalność lub osób z nimi współpracujących, oraz osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia lub osób z nimi współpracujących, lub wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej *stosuje się przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe tych osób (...).*

Oznacza to, że zgodnie z powołaną wyżej ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, podstawę składek na ubezpieczenie zdrowotne stanowią nie rzeczywiste dochody ale zadeklarowana kwota nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa G.U.S.

Wnioskodawca konkluduje, że w oparciu o powołane wyżej przepisy – osoby wyżej wymienione płacąc składkę na ubezpieczenie zdrowotne w oparciu nie o rzeczywisty przychód a od przychodu nie niższego niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, płacą ową składkę nawet w sytuacji gdy takiego przychodu w określonej wysokości nie osiągają, a nawet w wypadku braku przychodu w ogóle. Wnioskodawca zwraca uwagę, że opisany system w uregulowaniach dotyczących ubezpieczenia społecznego może znajdować swoje uzasadnienie, albowiem wysokość składki wpływa na wysokość emerytury lub renty. W odniesieniu do ubezpieczeń zdrowotnych tej zależności nie ma, a zatem regulacja ta jest dla korzystających z ubezpieczenia zdrowotnego - krzywdząca.

Kwestia ta była przedmiotem interwencji RPO w roku 1999, skierowanej do ówczesnego Koordynatora Reform Społecznych, w której to interwencji RPO wskazał, *na fiskalne intencje przyjętych rozwiązań oraz ocenił dodatkową składkę nie jako składkę ubezpieczeniową ale jako dodatkowe obciążenie podatkowe, powodujące nierówne traktowane ubezpieczonych.* RPO ocenił tak

skonstruowane obowiązek jako *niesprawiedliwy*, bowiem: *uderza w osoby, które dla poprawy trudnej sytuacji materialnej rodziny podejmują legalnie dodatkową działalność gospodarczą*. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego poinformował RPO, że *widzi konieczność i przewiduje w najbliższym czasie zaproponowanie zmiany ustawy (ustawy o puz), także w części dotyczącej możliwości obniżenia składki w sytuacji, gdy podatnik nie osiąga dochodów, bez względu na źródło podlegających opodatkowaniu. Dotyczyłoby to, na przykład, osób prowadzących działalność pozarolniczą w niewielkim zakresie, przynoszącą nieregularne lub niewielkie dochody*.

Wobec nieskuteczności tego wystąpienia - wystąpienie w tym samym przedmiocie RPO skierował do Ministra Zdrowia, zarzucając obowiązującemu systemowi obliczania składek na puz *naruszenie konstytucyjnej zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej*. W odpowiedzi Minister Zdrowia oświadczył, że system przyjęty przez ustawę ubezpieczeniową w sposób *niekorzystny kształtuje sytuacje osób, które nie osiągnęły dochodów podlegających opodatkowaniu i że zamierza w najbliższym czasie podjąć w tym zakresie stosowne kroki zmierzające do wprowadzenia nowych zapisów ustawowych, umożliwiających w takiej sytuacji obniżenie składki*

Żadne jednak z przytoczonych wyżej oświadczeń nie zostało zrealizowane

Według Wnioskodawcy, *dyskryminacyjny charakter zakwestionowanego mechanizmu obliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne od dodatkowych dochodów jest oczywisty*.

RPO powołuje się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał wyraził pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej, która według RPO jest w tej sprawie naruszona – ma pierwszeństwo przed innymi zasadami konstytucyjnymi. Według RPO - „równe”, jak twierdzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, potraktowanie płatników składki nie jest zgodne z koncepcją relewantności . Nie jest bowiem oparte o cechę, której nie można ocenić jako istotną. Fakt samego zarejestrowania działalności gospodarczej stanowi cechę czysto formalną, w sytuacji gdy cechą istotną, relewantną jest przychód, o którym jest mowa w art 22 ustawy o puz.

Konsekwencją zaskarżonego rozwiązania, wywodzi Wnioskodawca, jest to, że norma prawna stworzona z połączenia powołanych przepisów a określająca

system obliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne określonej grupy podmiotów jest niekonstytucyjna. Narusza ona bowiem zasadę sprawiedliwości społecznej a także zasadę równości wyrażoną w Konstytucji RP jak również zasady równości i niedyskryminacji zawarte w Konwencji i Pakcie.

Opisana powyżej sytuacja prawna skłania do następujących wniosków:

- trudno nie zgodzić się z oceną RPO, że odesłanie w ustawie o puz do regulacji w przedmiocie określenia wysokości składek niektórych podmiotów zawartych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym jest połączeniem unormowań zawartych w różnych od siebie swą naturą aktów prawnych,

- zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o ubezpieczeniach społecznych, wysokość otrzymywanej emerytury lub renty w istocie zależy, od wysokości opłacanej składki, gdy natomiast w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego zakres „korzyści” uzyskiwanych w wyniku opłacania składek nie zależy od ich wysokości. Zgodzić się wypada, że przyjęcie w ustawie o puz zasady opłacania składek od wszystkich dochodów ubezpieczonego jest zgodne z pryncypiami solidaryzmu społecznego

- Zastosowanie zasady obliczania składek zaczerpniętej z ustawy o ubezpieczeniu społecznym do obliczania składek na puz, pobieranych od niektórych podmiotów - powoduje, że ubezpieczony w istocie zobowiązany jest do opłacania składek obliczonych nie od rzeczywistego przychodu ale od 60% w wysokości średniego wynagrodzenia, określonego normatywnie, nawet jeżeli w okresie obliczeniowym przychodu nie osiąga lub osiąga niewielki.

W tej sytuacji, zdaniem autora opracowania, argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich prezentowane w sprawie niniejszej są przekonywujące i wypada się z nimi zgodzić a stanowisko przez niego prezentowane nie jest kontrowersyjne.

Oznacza to, że konstrukcję prawną, powstałą w wyniku splotu powołanych wyżej poszczególnych, nie budzących zastrzeżeń przepisów - uznać należy za kolidującą z powołanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich zasadami zawartymi w Konstytucji RP a także w powołanych na wstępie Konwencji i Pakcie.

*Sporządził: Maciej Kosiński*