



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 września 2010 r.

Sygn. akt P 25/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28.09.2010
L.dz.	L.zal.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 stycznia 2010 r., uzupełnionego w dniu 11 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 25/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), w zakresie, w jakim odnosi się do nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stały się wymagalne przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264), **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Sąd Apelacyjny w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej też sąd lub pytający sąd) uczynił przedmiotem zaskarżenia następujące przepisy:

- a) art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074 ze zm., dalej ustawa zmieniająca z dnia 18 grudnia 2002 r.);
- b) art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej ustawa systemowa).

Odnosząc się do tak sformułowanego przedmiotu kontroli należy podnieść następujące uwagi.

Pytanie prawne stanowi instrument inicjujący hierarchiczną kontrolę norm mającą charakter konkretny, w związku z czym jest ono „dopuszczalne i konieczne zarazem wyłącznie w sytuacji, gdy sąd powziął przekonanie, iż niezgodność ta dotyczy właśnie tego aktu normatywnego (przepisu prawnego), który ma być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie rozpoznawanej przez ten sąd” (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że wątpliwości sądu związane są z przepisami określającymi termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Kwestia ta została uregulowana w art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej ustawa o świadczeniach), zgodnie z którym: „Należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”. Z kolei, na płaszczyźnie ustawy systemowej, przedawnienie należności składkowych regulowane jest w art. 24 ust. 4 („Należności

z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d”).

Odnosząc te ustalenia do przedmiotu kontroli zakreślonego przez sąd, trzeba podnieść, że nie może nim być – samodzielnie – art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, jako że przepis ten dotyczy wyłącznie należności składkowych regulowanych ustawą systemową, do których nie zaliczają się należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. W tym kontekście, art. 24 ust. 4 ustawy systemowej zawiera jedynie niektóre elementy normy prawnej kwestionowanej przez pytający sąd i powinien zostać przywołany w postaci związkowej wobec przepisu regulującego przedawnienie należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, a konkretnie jej art. 93 ust. 2.

Wątpliwości wywołuje również dopuszczalność poddania kontroli art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2002 r., o co wniósł sąd pytający. Na mocy tego przepisu, z dniem 1 stycznia 2003 r., nastąpiło wydłużenie terminu przedawnienia należności składkowych regulowanych ustawą systemową. Sąd podważył brak zawarcia w tym przepisie postanowień intertemporalnych, regulujących w sposób szczególny przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, które stały się wymagalne przed dniem wejścia w życie tego przepisu. Wbrew stanowisku wyrażonemu przez sąd, zmiana zasad przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne nie nastąpiła jednakże wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2002 r., ale w następstwie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264, dalej ustawa zmieniająca z dnia 20 kwietnia 2004 r.). Na mocy art. 17 pkt 1 ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. nadane zostało nowe brzmienie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 ze zm.), wprowadzające dziesięcioletni termin przedawnienia. W świetle obecnego stanu prawnego przedmiotem kontroli nie mogą być również odpowiednie przepisy ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. bądź ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, jako że akty te obecnie nie obowiązują, a zawarte w nich przepisy dotyczące terminu przedawnienia nie mogą zostać uznane za wywołujące skutki prawne. W związku z powyższym, zarzut braku ewentualnych

regulacji intertemporalnych można powiązać wyłącznie z ustawą o świadczeniach (art. 93 ust. 2 tej ustawy).

Trzeba jednocześnie podnieść, że w następstwie obowiązywania w procedurze pytań prawnych przesłanki funkcjonalnej, przedmiotem pytania prawnego są – co do zasady – te same przepisy, które stanowią podstawę prawną rozstrzygnięcia w sprawie, w której przedstawione zostało pytanie. Zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi (organy, które podjęły rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem) przyjęły, że podstawą prawną jest art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej (zob. pytanie prawne, s. 2-3). Sąd pytający nie przytoczył z kolei argumentacji, która miałaby przesądzać o konieczności uczynienia przedmiotem kontroli innych przepisów niż te, na podstawie których ma nastąpić rozstrzygnięcie w sprawie.

Uczynienie przedmiotem kontroli art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2002 r. jest niedopuszczalne również z tego powodu, że jest to przepis zmieniający, nadający nowe brzmienie określonym przepisom ustawy systemowej. Sposób sformułowania zarzutów i przytoczona argumentacja wskazują jednakże, że sąd kwestionuje treść przepisów (norm) zmienionych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że okoliczność, czy przedmiotem kontroli jest przepis zmieniający, czy też przepis zmieniany, ma istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08; por. też A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w]: *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157). Inne względy i argumenty są istotne przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmieniającego, inne zaś przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmienianego (merytorycznego). Sąd konstytucyjny wyraził stanowisko, zgodnie z którym kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku (pytaniu prawnym) kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). W pytaniu prawnym przedstawionym przez Sąd Apelacyjny w Łodzi nie został zakwestionowany ani tryb uchwalenia, ani też sposób wprowadzenia w życie

przepisów zmieniających, podniesiono natomiast zarzuty odnoszące się wyłącznie do nowej treści przepisów zmienionych. Za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie trzeba zatem uznać normy prawne zawarte w przepisach zmienionych. Przesądza to o niedopuszczalności poddania kontroli art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2002 r.

Sąd sformułował pytanie prawne w postaci zakresowej, odnosząc je do sytuacji prawnej płatników składek na ubezpieczenie zdrowotne, którzy zaprzestali prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przed 1 stycznia 2003 r. Wskazane ograniczenie czasowe sąd najprawdopodobniej powiązał z datą wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2002 r., która wydłużyła termin przedawnienia należności składkowych opłacanych na podstawie ustawy systemowej. Wskazano wyżej, że w przypadku należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego zmiana terminu przedawnienia nastąpiła wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r., a więc z dniem 1 lipca 2004 r. Stąd też, ewentualne zarzuty związane z wydłużeniem terminu przedawnienia należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego mogą być odnoszone wyłącznie do stanu prawnego ukształtowanego przez ustawę zmieniającą z dnia 20 kwietnia 2004 r., co powinno znaleźć odzwierciedlenie w zakresie zaskarżenia.

Nie jest również zrozumiałe, dlaczego sąd wskazał na fakt zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej jako relewantny dla oceny kwestii konstytucyjności kwestionowanych norm. Sąd zdaje się zakładać, że sytuacja prawna podmiotu, na którym ciąży obowiązek opłacenia składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, powinna być ujęta odmiennie w zależności od tego, czy w momencie wszczęcia egzekucji tych należności istnieje tytuł podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu, czy też nie. W konsekwencji, sąd dopuszcza wprowadzenie zmiany terminu przedawnienia jedynie wobec tych płatników, którzy prowadzą (aktualnie) działalność gospodarczą, nie zaś wobec osób, które zaprzestały jej prowadzenia w przeszłości. Pogląd ten, w odniesieniu do kwestii terminu przedawnienia, nie znajduje uzasadnienia (zob. pkt III.8 stanowiska). W konsekwencji, zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Natomiast zawężenie grupy podmiotów, co do której podniesione zostały zarzuty (wyłącznie osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą) jest trafne, jeżeli wziąć

pod uwagę charakter pytania prawnego jako środka inicjującego konkretną kontrolę zgodności norm.

Mając na względzie przedstawione okoliczności należy uznać, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie powinien stanowić art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w zakresie, w jakim odnosi się do nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stały się wymagalne przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r.

2. W charakterze wzorca kontroli pytający sąd wskazał m.in. art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej).

Zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści. Doktryna oraz judykatura wyodrębniły w procesie wykładni art. 2 Konstytucji szereg zasad pochodnych, które w przypadku kontroli konstytucyjności stanowią samodzielne wzorce kontroli.

Pytający sąd nie wskazał w *petitum*, z którą z zasad pochodnych klauzuli demokratycznego państwa prawnego łączy podniesione zarzuty. *Prima facie* daje to podstawę do przyjęcia, że niekonstytucyjność powiązana została ze wszystkimi zasadami szczegółowymi, wyprowadzanymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w uzasadnieniu pytania prawnego, w którym w kontekście zarzutów związanych z naruszeniem art. 2 Konstytucji podniesiono, że: „uprawnienie ustawodawcy do wydłużania terminów przedawnienia składek (zobowiązań publicznoprawnych) może naruszać zasadę państwa prawa, podważać zaufanie do państwa”, a także prowadzić do „naruszenia prawa płatników składek do obrony ich praw” (pytanie prawne, s. 5). Przedstawiona argumentacja nakazuje przyjąć, że pytający sąd powziął wątpliwości dotyczące zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim wynika z niej obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z uzasadnienia pytania nie wynika natomiast, aby podniesione zarzuty zostały powiązane z innymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Na marginesie trzeba wskazać, że w dotychczas rozpatrywanych przez sąd konstytucyjny sprawach dotyczących zmiany terminu przedawnienia, w przypadku kwestionowania naruszenia art. 2 Konstytucji, kontrola koncentrowała się na ocenie

zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania (tak m.in. w wyrokach TK z: 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06).

W związku z powyższym, podniesione w pytaniu prawnym zarzuty powinny podlegać rozpatrzeniu pod względem zgodności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z *petitum*, wzorcem kontroli został uczyniony również art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu). Jednakże, ani w uzasadnieniu pytania prawnego, ani też w piśmie procesowym z dnia 7 czerwca 2010 r., uzupełniającym braki formalne pytania, sąd nie odniósł się do tego zarzutu i nie wskazał, jakie okoliczności przemawiają za stwierdzeniem naruszenia wskazanego wzorca.

Sąd konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te podlegają rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak realizacji przez wnioskodawcę (sąd przedstawiający pytanie prawne) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w odniesieniu do zarzutów, które nie zostały dostatecznie uzasadnione (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei stałoby w sprzeczności z nawet szeroko rozumianą zasadą skargowości, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia dotyczącego zgodności kwestionowanych przepisów z art. 7 Konstytucji postępowanie w tym zakresie powinno podlegać **umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Przedmiot kontroli

Kwestionowane przez pytający sąd przepisy (art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej) określają termin

przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Termin ten wynosi 10 lat.

Dziesięcioletni termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne został wprowadzony na mocy ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r., który nadał nowe brzmienie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Odstąpiono wówczas od określenia odrębnego terminu przedawnienia należności składkowych w ustawie regulującej system ubezpieczeń zdrowotnych, odsyłając w tym względzie do terminów przedawnienia wynikających z ustawy systemowej, przewidującej dziesięcioletni termin przedawnienia. Analogiczna regulacja została przyjęta także w obecnie obowiązującej ustawie o świadczeniach. Zgodnie z brzmieniem art. 93 ust. 2 tej ustawy: „Należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. obowiązywał pięcioletni termin przedawnienia (por. art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia w brzmieniu pierwotnym, a wcześniej art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.). Wprowadzając dziesięcioletni termin przedawnienia, ustawodawca nie uregulował odrębnie terminu przedawnienia należności, które stały się wymagalne w okresie, kiedy obowiązywał pięcioletni termin przedawnienia. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że w myśl zasady bezpośredniego obowiązywania nowych przepisów oznacza to objęcie wydłużonym terminem również tych należności, które stały się wymagalne przed zmianą przepisów dotyczących terminu przedawnienia (por. pkt III.3.1 oraz pkt III.3.6 stanowiska).

III. Zasada zaufania obywateli do państwa

1. Zarzuty sądu

Pytający sąd zakwestionował przepis ustanawiający dziesięcioletni termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej) w zakresie,

w jakim odnosi się do należności, które stały się wymagalne w okresie obowiązywania pięcioletniego terminu przedawnienia. W ocenie sądu regulacja ta narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd podniósł, że: „Zmiany w przepisach dotyczących terminów przedawnienia składek powinny być wprowadzane w życie w taki sposób, aby nie naruszały prawa płatnika do obrony swoich interesów. W przeciwnym wypadku uprawnienie ustawodawcy do wydłużania terminów przedawnienia składek (zobowiązań publicznoprawnych) może naruszać zasadę państwa prawa, podważać zaufanie do państwa. Każdy obywatel państwa prawa powinien wiedzieć, które prawo go obowiązuje bez konieczności sięgania do reguł interpretacyjnych. Stąd też nowelizacja prawa w toku istniejącego zobowiązania wymaga obwarowania zmian przepisami intertemporalnymi [...]. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji niestabilnego prawa, niekiedy braku spójności przepisów, braku jasności, które prawo należy stosować (nowe czy stare) może dojść do naruszenia prawa płatników składek do obrony ich praw, zwłaszcza gdy na skutek zbyt długiego okresu przedawnienia i długotrwałej bezczynności organu zobowiązanego do ściągania należności z tytułu składek płatnik nie będzie miał już możliwości wykazania, że wywiązał się z obowiązku w terminie i w należytej wysokości. Szczególnie może to dotyczyć osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej przed nowelizacją” (pytanie prawne, s. 5).

Jako przepis uzasadniający podniesione wątpliwości sąd przywołał ponadto § 3 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze (Dz. U. Nr 165, poz. 1197 ze zm.). Przepis ten nakładał na płatnika składek obowiązek przechowywania przez 5 lat kopii złożonych deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych oraz deklaracji rozliczeniowych korygujących i imiennych raportów miesięcznych korygujących. Pytający sąd zauważył, że okres, przez jaki płatnik był zobowiązany do przechowywania kopii złożonych deklaracji, był skorelowany z obowiązującym wówczas terminem przedawnienia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne (5 lat). Po upływie 5 lat, od kiedy składki stały się wymagalne, płatnik miał zatem

prawo przyjąć, że nastąpiło ich przedawnienie i że nie ma potrzeby przechowywania dłużej kopii deklaracji, które pozwolą mu udowodnić fakt należytego opłacenia składek w przypadku ewentualnego sporu z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

2. Wzorzec konstytucyjny

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności państwa względem obywateli, stanowi jeden z komponentów składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, treść tej zasady wyraża się w nałożeniu na organy państwa obowiązku stanowienia i stosowania prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (zob. np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07). Trybunał ponadto wskazywał, że w procesie stanowienia prawa prawodawca nie może formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).

Przyjmując punkt widzenia adresatów przepisów prawnych sąd konstytucyjny powiązał realizację zasady ochrony zaufania z takimi wartościami, jak pewność prawa oraz bezpieczeństwo prawne jednostki. Pewność prawa nie oznacza jednakże niezmienności stanu prawnego w danej dziedzinie, ale należy ją utożsamiać z przewidywalnością działań prawodawczych władz publicznych (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). Zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego wymaga z kolei, aby miała ona możliwość „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów

państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 48/04).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku wprowadzania przez prawodawcę zmian normatywnych. Przyjmuje się, że prawodawca podlega w tym względzie ograniczeniom, w szczególności nie jest dopuszczalne wprowadzanie dowolnych zmian w odniesieniu do podmiotów, których sytuacja prawna była dotychczas normowana odmiennie. Na tym tle Trybunał wyróżnił takie zasady szczegółowe, jak (m.in.) ochrona praw słusznie nabytych czy też ochrona interesów w toku (zob. np. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; wyrok TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa powinna być dokonywana z perspektywy adresata norm prawnych. „W pierwszej kolejności należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 7/04).

3. Analiza zgodności

1. Wątpliwości sądu związane z objęciem wydłużonym terminem przedawnienia należności składkowych, które stały się wymagalne w okresie obowiązywania przepisów przewidujących krótszy termin przedawnienia, stanowiły przedmiot licznych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczenia zapadłe w tych sprawach formalnie dotyczyły co prawda składek na ubezpieczenia społeczne, jednakże z uwagi na obowiązywanie zasady nakazującej wyznaczenie terminu przedawnienia należności składkowych z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w oparciu o przepisy ustawy systemowej (por.

art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach), stanowisko w nich wyrażone pozostaje w pełni aktualne także w odniesieniu do składek na ubezpieczenie zdrowotne.

W orzecznictwie wskazanych sądów jednolicie przyjmuje się, że dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, wprowadzony od dnia 1 stycznia 2003 r., odnosi się także do należności, które stały się wymagalne przed tym dniem, jeżeli do tej daty nie uległy one przedawnieniu według przepisów dotychczasowych (uchwały SN z: 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08 i 8 lipca 2008 r., sygn. akt I UZP 4/08; wyroki SN z: 12 lipca 2007 r., sygn. akt I UK 37/07; 12 listopada 2007 r., sygn. akt I UK 147/07; 23 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 204/08; 22 lipca 2009 r., sygn. akt I UK 70/09; postanowienie SN z 7 stycznia 2009 r., sygn. akt III UZP 2/08; wyroki NSA z: 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II FSK 505/07; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 651/08; 18 marca 2009 r., sygn. akt II GSK 835/08; 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FSK 466/08). Jak wskazywał Sąd Najwyższy, przyjęcie reguły, że do należności, które stały się wymagalne przed wejściem w życie nowelizacji, stosuje się termin przedawnienia obowiązujący w chwili jej powstania „stanowiłoby nieuzasadnione różnicowanie sytuacji wierzycieli i dłużników. Przepis wydłużający termin przedawnienia jest korzystny dla wierzyciela i zarazem pogarsza sytuację dłużnika. Dzieje się to w obszarze tej samej zasady, że zobowiązanie pieniężne ma być wykonane i tylko ustawodawcy, a nie stronom, przysługuje prawo do modyfikacji terminu przedawnienia (art. 119 k.c.). Prawo zmiany terminów przedawnienia jest więc domeną ustawodawcy i skoro ma w ten sposób wpływ na stosunki cywilnoprawne, to obejmuje ono również stosunki publicznoprawne (należności składkowe). Inaczej mówiąc, dłużnik musi się poddać terminom przedawnienia wydłużanym przez ustawodawcę w czasie trwania stosunku prawnego. Aksjologicznie zawsze zmierza to do lepszej realizacji długu, a w sprawach o składki na ubezpieczenie społeczne zapewnia szerszą gwarancję celu ubezpieczeniowego” (wyrok SN z 12 lipca 2007 r., sygn. akt I UK 37/07; uchwała SN z 8 lipca 2008 r., sygn. akt I UZP 4/08). Sąd Najwyższy podniósł również, że ustawodawca wielokrotnie wydłużał termin przedawnienia zobowiązań jeszcze nieprzedawnionych, m.in. na tle ogólnego terminu przedawnienia roszczeń (art. 118 k.c.), instytucji zasiedzenia (art. 172 k.c.), odpowiedzialności deliktowej (art. 442¹ k.c.), czy też w obszarze prawa podatkowego.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że dopuszczalność wprowadzenia tego typu regulacji nie budzi wątpliwości w płaszczyźnie aksjologicznej. Odnosząc

się do podnoszonego w tym względzie zarzutu naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz wskazuje się, że dotyczy ona sytuacji, gdy nowa ustawa miałaby zmienić sytuację prawną obywatela, którą dotychczasowe prawo regulowało jako bardziej korzystną (por. uchwała SN z 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08). Natomiast, wydłużenie okresu przedawnienia należności jeszcze nieprzedawnionych „nie narusza zasady działania prawa wstecz. Nie powstało bowiem prawo do niewykonania zobowiązania, gdyż termin przedawnienia w dotychczasowym wymiarze jeszcze nie upłynął” (wyrok SN z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 204/08). Naruszenie tej zasady nastąpiłoby wówczas, gdyby ustawodawca wydłużył termin przedawnienia w odniesieniu do tych roszczeń, które uległy już przedawnieniu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał w tym kontekście, że: „Tylko wtedy mielibyśmy do czynienia z działaniem prawa wstecz, albowiem wygasłe roszczenie «odżyłoby» na nowo” (wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 651/08). Akcentując swobodę ustawodawcy w określaniu terminów przedawnienia, a także dopuszczalność objęcia dłuższym terminem przedawnienia należności powstałych wcześniej, ale dotąd nieprzedawnionych podkreśla się, że: „Przedawnienie należności z tytułu składek musi być zatem rozumiane jako instytucja szczególnie wyjątkowa. Sąd Najwyższy słusznie podkreślał [...], że nie ma «prawa do przedawnienia». Zobowiązania powinny być wykonywane. [...] Nie może też być mowy o pogorszeniu sytuacji obywateli na skutek wydłużenia terminu przedawnienia do wymagalnych należności. Wydłużenie to nie może być bowiem rozumiane jako nałożenie nowego obowiązku lub ustanowienie gorszych warunków jego wypełnienia. Wymagalne składki pozostają nadal wymagalne. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że zobowiązanemu przysługuje prawo do niepłacenia składek w oczekiwaniu na upływ przedawnienia, które to prawo zostało ograniczone przez wydłużenie okresu przedawnienia” (wyrok SN z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 204/08).

2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował kwestię dopuszczalności zmiany (tj. wydłużenia bądź skrócenia) przez prawodawcę terminów przedawnienia w odniesieniu do należności (stanów prawnych) powstałych w okresie obowiązywania przepisów przewidujących inny termin przedawnienia, przy czym odnosiło się to do stosunków powstałych w ramach różnych gałęzi prawa (cywilne, karne, podatkowe). Trybunał wielokrotnie uznawał za

zgodną z Konstytucją modyfikację terminów przedawnienia w zakresie odnoszącym się do należności (stanów prawnych) powstałych w okresie obowiązywania przepisów przewidujących odmienne terminy przedawnienia.

Na płaszczyźnie prawa karnego wątpliwości konstytucyjnoprawne w tym zakresie powstały m.in. na tle nowego ustawodawstwa karnego z 1997 r. i wprowadzonej przez k.p.k zasady, zgodnie z którą nowe (dłuższe) terminy przedawnienia znajdowały zastosowanie w stosunku do przestępstw popełnionych w okresie obowiązywania krótszych terminów przedawnienia. Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność tego typu regulacji (zob. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03). Podobnie, sąd konstytucyjny stwierdził zgodność z ustawą zasadniczą przepisów ustanawiających dłuższy termin przedawnienia, wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (zob. wyroki TK z: 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06 oraz 13 października 2009 r., sygn. akt P 4/08).

W obrębie prawa cywilnego Trybunał podjął omawianą kwestię w związku ze skróceniem przez ustawę z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 312) okresu przedawnienia roszczeń majątkowych do 10 lat. Kwestionowane regulacje zostały uznane przez Trybunał za zgodne z Konstytucją (zob. wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

Z kolei w sprawach z zakresu prawa podatkowego Trybunał uznał dopuszczalność wydłużenia przedawnienia zobowiązań podatkowych, co do których w momencie ich powstania obowiązywał krótszy termin przedawnienia (zob. postanowienia TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/08 oraz Ts 390/08).

3. Przedawnienie nie stanowi instytucji jednolitej, pełniąc w części odmienne funkcje w ramach poszczególnych gałęzi prawa. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając w kwestii zmiany terminów omawianej instytucji w prawie karnym, cywilnym czy podatkowym, posługiwał się różną argumentacją, uzasadniając dopuszczalność tego typu regulacji.

Zmiany terminu przedawnienia należności powstałych w sprawach ze stosunków ubezpieczenia społecznego (zdrowotnego) nie stanowiły dotychczas przedmiotu orzekania przez sąd konstytucyjny. W jedynym wyroku dotyczącym przedawnienia w sprawach ubezpieczeń społecznych Trybunał rozważył kwestię zróżnicowania terminów wymagalności należności po stronie Zakładu Ubezpieczeń

Spółecznych oraz płatników, nie odniósł się natomiast co do samej zmiany terminu przedawnienia (por. wyrok TK z 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08). Z tego względu, dokonując oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd Apelacyjny w Łodzi, konieczne staje się odwołanie do orzecznictwa Trybunału dotyczącego instytucji przedawnienia na tle innych gałęzi prawa. Jest to dopuszczalne, choć należy równocześnie zastrzec, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią sferę specyficznych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym, odrębnych nie tylko w stosunku do prawa karnego, ale również stosunków cywilnoprawnych (zob. w tym względzie wyrok TK z 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08), jednocześnie wykazując wiele cech wspólnych z należnościami z tytułu danin publicznych.

Najliczniej reprezentowane jest orzecznictwo dotyczące zmiany (wydłużenia) terminów przedawnienia w obrębie prawa karnego, przy czym szczegółowej analizy tej kwestii Trybunał dokonał w wyroku z 25 maja 2004 r. (sygn. akt SK 44/03). Określając istotę przedawnienia sąd konstytucyjny podkreślił, że nie może być ono traktowane jako prawo podmiotowe chronione konstytucyjnie ani też ekspektatywa tego prawa, stanowiąc jedynie wyraz prowadzonej przez ustawodawcę polityki karnej. Z tego względu obywatel nie może „oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką a nie inną politykę karną, bo ta – w zależności od istoty zagrożeń związanych z konkretnymi przestępstwami – może podlegać modyfikacjom i zmianom. [...] nie może zakładać, że te elementy normy prawnej (porządku prawnego) związanej z karalnością czynów, które nie stanowią prawa konstytucyjnie chronionego, nie ulegną zmianie. Dlatego w przypadku popełnienia przestępstwa (oczywiście jeżeli czyn był uznawany za przestępstwo w momencie jego popełnienia) nie można przesądzać o terminie przedawnienia. [...] w odniesieniu do przedawnienia, którego termin nie upłynął przed wydaniem prawomocnego orzeczenia, nie może być podnoszony argument, że jego przedłużenie pogarsza sytuację przestępcy, ponieważ popełniając przestępstwo, nie mógł on przewidzieć, iż termin przedawnienia ulegnie zmianie. Akceptacja takiego rozumowania oznaczałaby tworzenie aksjologicznie nieuzasadnionych i niezrozumiałych z punktu widzenia państwa prawnego normatywnych konstatacji. [...] Regulacje przewidujące przedawnienie nie mają charakteru gwarancyjnego, nie są ustanawiane z uwagi na sprawcę czynu zabronionego, lecz cel karania. [...] z terminu przedawnienia – dopóki przedawnienie nie nastąpi – nie wynikają dla sprawcy żadne prawa. Wydłużenia terminu

przedawnienia nie można traktować jako ustawy surowszej działającej wstecz" (wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 44/03; stanowisko to zostało powtórzone w wyrokach TK z: 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06; 13 października 2009 r., sygn. akt P 4/08 oraz w postanowieniu TK z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt P 39/08). Trybunał akcentował ponadto szeroki zakres swobody ustawodawcy co do kształtowania terminów przedawnienia (zob. np. wyroki TK w sprawach o sygn. akt SK 44/03, K 35/06 i P 39/08).

Z kolei, rozstrzygając kwestię dopuszczalności zmiany terminów przedawnienia na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych, Trybunał wskazał, że zasadą ogólną polskiego prawa cywilnego jest przedawnienie roszczeń majątkowych, co wynika z konieczności stabilizacji stosunków prawnych i pewności obrotu prawnego (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05 oraz postanowienie TK z 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08), przy jednoczesnej swobodzie ustawodawcy co do kształtowania długości terminów przedawnienia. Trybunał podkreślił, że: „Prawodawca, wprowadzając mechanizm skrócenia terminów przedawnienia także w wypadku zobowiązań wymagalnych przed dniem wejścia w życie przepisów intertemporalnych [...] ingeruje w istniejące stosunki prawne jedynie w taki sposób, że upływ krótszego terminu aktualizuje możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia, a tym samym uchylenia się od realizacji roszczenia” (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

W obszarze prawa podatkowego Trybunał Konstytucyjny posłużył się analogiczną argumentacją jak na tle prawa karnego, podnosząc, że nie istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia czy choćby ekspektatywa tego prawa, zaś ustawodawcy przysługuje pewna swoboda w kształtowaniu tej instytucji i obowiązujących w tym zakresie terminów. Sąd konstytucyjny wywiódł też, że: „zasadą jest płacenie podatków, a nie «oczekiwanie, że się nie zapłaci, że nastąpi przedawnienie». [...] zasada ochrony praw nabytych służy ochronie praw dobrze nabytych, nie zaś ochronie naruszania prawa przez unikanie opodatkowania” (postanowienie TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/08).

4. Dla rozstrzygnięcia zasadności zarzutów podniesionych przez Sąd Apelacyjny w Łodzi pierwszoplanowe znaczenie odgrywa kwestia, czy instytucja przedawnienia nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony, w określony sposób;

sytuacji prawnej dłużników, przejawiającej się w szczególności w zakazie wydłużenia terminu przedawnienia. Pytający sąd wskazał w uzasadnieniu, że niestabilność i niejasność prawa w tym zakresie może prowadzić do „naruszenia prawa płatników do obrony ich praw” (pytanie prawne, s. 5). Argument ten świadczy o tym, że w ocenie sądu stronie zobowiązanej do zapłaty należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne przysługuje swoiste „prawo do przedawnienia”.

Stanowisko prezentowane przez sąd nie znajduje jednak oparcia w świetle utrwalonego orzecznictwa. Zarówno Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyroki TK z: 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04 oraz postanowienie TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/08), jak i Sąd Najwyższy (zob. np. uchwała SN z 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08; wyrok SN z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 204/08) konsekwentnie przyjmują, że nie istnieje „prawo do przedawnienia” (por. pkt III.2 stanowiska). Szczególnie wyraźnie sąd konstytucyjny podkreślił ten aspekt na płaszczyźnie prawa karnego podnosząc, że: „Nastąpienie w przyszłości przedawnienia karalności nie jest dla sprawcy przestępstwa ekspektatywą i z terminu przedawnienia – dopóki przedawnienie nie nastąpi – nie wynikają dla sprawcy żadne prawa” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 44/03). Z kolei Sąd Najwyższy, odnosząc się do sytuacji prawnej płatników składek, którzy nie opłacili należności składkowych, odmówił możliwości powoływania się na prawo do przedawnienia w obszarze ubezpieczeń społecznych (por. uchwała SN w sprawie o sygn. akt II UZP 5/08). Z orzecznictwa wynika zatem, że przedawnienie nie może być ujmowane jako uprawnienie przysługujące jednostce, podlegające szczególnej ochronie konstytucyjnej, w tym także w obszarze stosunków z ubezpieczeń społecznych.

Jak już wskazywano, dopuszczalność wydłużenia terminów przedawnienia stanowiła przedmiot rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego także w kontekście naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, będącej wzorcem kontroli w analizowanej sprawie. Trybunał podkreślił, że: „Zmiany ustawodawcze, polegające na przedłużeniu okresu przedawnienia, w sytuacji gdy okres przedawnienia dotyczący czynu zabronionego przez ustawę, w sprawie którego toczy się postępowanie karne, jeszcze nie upłynął – nie naruszają zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, chociaż niewątpliwie pogarszają sytuację prawną oskarżonego” (wyrok TK z 15 października 2008 r., sygn. akt P 32/06), wyrażając jednocześnie stanowisko, iż: „przedłużenie

przedawnienia karalności w sytuacji, kiedy termin przedawnienia jeszcze nie upłynął, nie jest objęte gwarancjami konstytucyjnymi” (wyrok TK z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt P 4/08).

W świetle przedstawionego orzecznictwa wynika, że prawodawca może ustanowić regulację wydłużającą termin przedawnienia, obejmując nią również te należności, które stały się wymagalne w okresie obowiązywania krótszego terminu przedawnienia. Na prawodawcy nie ciąży zatem, w tym zakresie, obowiązek wprowadzenia regulacji intertemporalnych, przewidujących nakaz stosowania do tych należności dotychczasowych terminów przedawnienia. Wprawdzie, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie, regulacja taka skutkuje *de facto* pogorszeniem sytuacji prawnej osoby zobowiązanej do świadczenia, jednakże nie skutkuje to naruszeniem jej konstytucyjnie chronionych praw. Trudno również przyjąć, że w następstwie kwestionowanej przez sąd regulacji doszło do naruszenia bezpieczeństwa prawnego obywateli, stanowiącego wartość podlegającą ochronie w kontekście zasady zaufania do państwa. Brak jest bowiem podstaw do przyjęcia założenia, że osoby zobowiązane do zapłaty zaległych należności składkowych mogły w sposób usprawiedliwiony zakładać niezmienność terminów przedawnienia (zob. wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04). Przeciwnie, co podkreśla się w judykaturze, prawodawcy przysługuje znaczny zakres swobody w kształtowaniu terminów przedawnienia również co do tych (wymagalnych) należności, które powstały w okresie obowiązywania krótszego terminu przedawnienia.

Nie można też pomijać stanowiska wyrażonego w orzecznictwie, sprzeciwiającego się traktowaniu przedawnienia – przez dłużnika – w sposób instrumentalny. Odnosząc się do wydłużenia terminu przedawnienia należności podatkowych, sąd konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Zasadą jest płacenie podatków, a nie «oczekiwanie, że się nie zapłaci, że nastąpi przedawnienie». [...] W ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 czerwca 2008 r. (sygn. akt II FSK 532/07) – zasada ochrony praw nabytych służy ochronie praw dobrze nabytych, nie zaś ochronie naruszania prawa przez unikanie opodatkowania, czy też «oczekiwanie, że się nie zapłaci, że nastąpi przedawnienie»” (postanowienie TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/09). Ustalenia te zachowują w pełni aktualność do należności wynikających z ubezpieczenia zdrowotnego, które prawodawca – szczególnie gdy wymagają tego

względy systemowe (np. konieczność zapewnienia większej ściągalności składek) – może poddawać wydłużonemu terminowi przedawnienia.

5. Przechodząc do szczegółowej analizy zarzutów sformułowanych przez Sąd Apelacyjny w Łodzi trzeba wskazać, że naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania przez przepisy poddane kontroli powiązane zostało z zaistnieniem zespołu okoliczności, które łącznie pozbawiać mają płatnika prawa do obrony swoich interesów. Wśród tych okoliczności sąd wymienił: niestabilność prawa, wątpliwości co do zakresu obowiązywania znowelizowanego przepisu, zbyt długi okres przedawnienia, długotrwała beczynność organu zobowiązanego do ścigania należności z tytułu składek, władczą pozycję tegoż organu w stosunku do ubezpieczonych, brak możliwości wykazania przez płatnika faktu niezalegania ze składkami czy też zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej przed nowelizacją przepisów regulujących przedawnienia należności składowych (pytanie prawne, s. 5). Zasadność tych zarzutów została poddana ocenie poniżej.

6. Uzasadniając zarzut niestabilności prawa sąd wymienił akty normatywne regulujące system ubezpieczenia zdrowotnego począwszy od 1998 r., a więc w okresie relewantnym ze względu na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Do aktów tych zaliczają się: 1) ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym; 2) ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia; 3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Odnosząc się do tego zarzutu trzeba stwierdzić, że okoliczność dwukrotnej zmiany stanu prawnego (kolejno w latach 2003 i 2004) nie pozwala *per se* uznać, że niestabilność (zmiennność) prawa w przedmiotowej materii wykraczała poza standardy przyjęte w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności w kontekście koniecznych reform systemu ochrony zdrowia. Sąd pominął ponadto, że kwestionowana przezeń regulacja dotycząca terminu przedawnienia należności na ubezpieczenie zdrowotne została faktycznie zmieniona tylko raz w następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. (w pozostałych przypadkach nowe ustawy przejmowały dotychczasowe rozwiązania w zakresie terminu przedawnienia).

Przypomnieć należy również, że pewność prawa, której realizacji służy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa, nie oznacza – pojmowanej absolutnie – stabilności prawa (czy, jak zdaje się oczekiwać pytający sąd, niezmienności prawa), ale wyłącznie zapewnienie przewidywalności działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Na ten aspekt zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny wskazując, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa „w żadnej jednak mierze nie może być utożsamiana z gwarancją nienaruszalności i niezmienności uregulowań prawnych” (wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06). Co więcej Trybunał wyraził stanowisko, że oczekiwanie stabilności prawa w niektórych sferach, np. w prawie podatkowym, może być trudne do osiągnięcia ze względu na określoną sytuację ekonomiczną państwa (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Aktualność tej uwagi nie może budzić wątpliwości również w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Z tych względów nie można uznać za trafne podniesionego przez sąd argumentu co do braku stabilności analizowanych rozwiązań, która skutkować ma naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa.

7. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi, w następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. powstały wątpliwości co do zakresu obowiązywania przepisu wydłużającego okres przedawnienia. Jak argumentuje sąd, nie było bowiem wiadomo, czy nowy termin przedawnienia znajdował również zastosowanie do należności, które stały się wymagalne w okresie obowiązywania pięcioletniego terminu przedawnienia.

Podniesione w tej mierze zastrzeżenia nie znajdują jednak uzasadnienia w świetle przyjmowanej powszechnie zasady bezpośredniego obowiązywania nowej ustawy, rozumianej jako nakaz stosowania nowych norm „do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy), niezależnie od tego czy dopiero powstaną czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa” (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; uchwała TK z 16 czerwca 1993 r., sygn. akt W 4/93; wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądu konstytucyjnego, brak unormowania w sposób wyraźny kwestii intertemporalnej nie oznacza luki w prawie. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 10 maja 2004 r. (sygn. akt SK 39/03): „Gdy ustawodawca milczy w kwestii intertemporalnej, zasadniczo

przyjmuje się, że zakres stosowania ustawy jest wyznaczony gdy idzie o datę początkową – datą jej wejścia w życie. To oznacza, że ustawę nową należy stosować także co do stosunków zaistniałych wcześniej (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej, od daty jej wejścia w życie). Na tle niniejszej sprawy ustawodawca zastosował do regulacji kwestii intertemporalnej regułę bezpośredniego działania ustawy nowej, poddając jej także «stosunki w toku» swoiście rozumiane”. Sąd konstytucyjny stwierdził też, że: „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne” (wyroki TK z: 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 i 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08; por. też wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08). Analogiczne stanowisko zajmował również Sąd Najwyższy, podnosząc, że: „Ogólna reguła prawa intertemporalnego [...] stanowi, że w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa w związku z zasadą *lex posterior derogat legi priori*, która znajduje zastosowanie gdy *lex posterior* nie jest hierarchicznie niższa niż *lex priori*. Tak więc, brak szczególnej regulacji nie oznacza luki w prawie co do przepisów międzyczasowych, ale wskazuje na potrzebę zastosowania reguły bezpośredniego stosowania ustawy nowej” (uchwała SN z 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08). Odnosząc się do wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów wydłużających termin przedawnienia do wcześniej powstałych należności, Sąd Najwyższy wskazał wprost, że jeżeli ustawodawca chciałby odstąpić od tej zasady „konieczny byłby przepis o rozdzieleniu poprzedniego i nowego terminu przedawnienia odpowiednio do składek wymagalnych przed i po tej zmianie” (wyrok SN z 12 listopada 2007 r., sygn. akt I UK 147/07). Tożsamy pogląd wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyroki NSA z: 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 651/08 i 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FSK 466/08).

Na płaszczyźnie wskazanego orzecznictwa trudno zatem przyjąć, że w następstwie uchwalenia ustawy nowelizującej z dnia 20 kwietnia 2004 r. doszło do stanu niepewności prawnej. Wobec braku przepisów intertemporalnych nie może budzić wątpliwości, że od dnia 1 lipca 2004 r. obowiązywał dziesięcioletni termin przedawnienia, obejmujący również należności powstałe przed tą datą. Zarzuty podniesione w tej mierze przez sąd nie zasługują tym samym na uwzględnienie.

8. Brak możliwości wykazania przez płatnika, że należycie opłacił należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, pytający sąd powiązał z regulacją zawartą w § 3 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze, nakładającą na płatnika obowiązek przechowywania kopii deklaracji rozliczeniowych przez 5 lat. Regulacja ta obowiązywała przez cały okres, w którym powstały sporne należności składkowe w sprawie zawisłej przez sądem. Sąd wskazał, że wydłużenie obowiązku przechowywania dokumentów do 10 lat nastąpiło dopiero począwszy od 1 stycznia 2003 r. W jego ocenie płatnik, który do tego czasu zaprzestał prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej „nie ma obowiązku śledzenia zmian w przepisach prawa dotyczących osób, które taką działalność prowadzą, w tym w zakresie obowiązków wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych” (pytanie prawne, s. 6). W konsekwencji, po upływie 5 lat od daty, gdy należności składkowe stały się wymagalne, mógł zaprzestać przechowywania dotyczącej ich dokumentacji, choćby w międzyczasie nastąpiła zmiana przepisów, wydłużająca ten okres.

Przedstawiony pogląd nie jest trafny. Obowiązek przechowywania kopii dokumentów rozliczeniowych prawodawca nakłada na podmiot, który w momencie powstania należności miał status płatnika. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy w późniejszym okresie podmiot ten zachował ów status. Ewentualne zmiany przepisów prawnych polegające na wydłużeniu terminu przedawnienia, czy też wydłużeniu terminu przechowywania dokumentacji rozliczeniowych dotyczą zatem także tych osób, które w momencie wejścia w życie zmian nie posiadają już statusu płatnika. W przypadku należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego wydłużenie terminu przechowywania kopii nastąpiło od 1 lipca 2004 r., tj. wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 20 kwietnia 2004 r. (por. art. 33 ust. 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia w związku z art. 47 ust. 3c ustawy systemowej).

Formułując analizowany zarzut, sąd pytający zdaje się nie dostrzegać konsekwencji płynących z fundamentalnej dla systemu prawa zasady *ignorantia iuris nocet*. W tym kontekście warto przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego,

zgodnie z którym: „Publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym (Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim) tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Należy bowiem przypomnieć rzymską paremię *ignorantia iuris nocet*, przejętą i zakorzenioną w polskim systemie prawnym jako fikcja powszechnej znajomości prawa. Zgodnie z tą konstrukcją intelektualną przyjmuje się, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji i zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznaną dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznaną prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłyby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej” (wyrok TK z 12 listopada 2001 r., sygn. akt P 2/01).

Podsumowując ten fragment stanowiska, należy stwierdzić, że począwszy od 1 lipca 2004 r. (dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 20 kwietnia 2004 r.), na płatniku składek z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego ciążył obowiązek przechowywania dokumentacji rozliczeniowej w odniesieniu do należności nieprzedawnionych w tej dacie przez okres 10 lat, od kiedy stały się one wymagalne. Obowiązek ten obejmował także te osoby, które w chwili wejścia w życie znowelizowanych przepisów nie miały już statusu płatnika, a więc m.in. osoby, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej. Przeświadczenie tych osób, na które zwraca uwagę pytający sąd, że nie były one zobligowane do śledzenia zmian przepisów dotyczących przechowywania dokumentacji rozliczeniowej, nie znajduje uzasadnienia. Obowiązek przechowywania dokumentacji powstaje bowiem w związku z wystąpieniem tytułu ubezpieczeniowego i nie jest uzależniony od późniejszego posiadania statusu płatnika. Zastosowanie się przez płatnika (osoby, mającej taki status w przeszłości) do wydłużonego terminu przechowywania dokumentów pozwalałoby mu wykazać, w razie ewentualnego sporu z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, iż należycie opłacił składki. Dotyczy to także sytuacji, gdyby spór ten, jak w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, nastąpił po upływie pierwotnie obowiązującego pięcioletniego terminu przedawnienia. W związku z tym argumentacja sądu, zgodnie z którą w następstwie wydłużenia terminu przedawnienia płatnik pozbawiony został możliwości wykazania braku zaległości składkowych, jest nietrafna.

9. Sąd Apelacyjny w Łodzi poniósł ponadto zarzut, iż dziesięcioletni termin przedawnienia jest zbyt długi.

Jak wskazywano, orzecznictwo przyznaje ustawodawcy znaczną swobodę co do kształtowania długości terminów przedawnienia. Z kolei, poza sformułowaniem w sposób ogólny zarzutu, sąd pytający nie wykazał, z jakich przyczyn dziesięcioletni okres należy uznać za zbyt długi. Z tego względu trudno jest przyjąć pogląd sądu za uzasadniony.

Nie można także pomijać, że wraz z uchwaleniem ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r. ustawodawca ujedynolilił termin przedawnienia wszelkich należności z tytułu szeroko rozumianych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych (10 lat), przy czym ustanowiona w tym względzie długość nie jest kwestionowana.

10. Na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty podniesione przez Sąd Apelacyjny w Łodzi związane z długotrwałą beczynnością organu rentowego w sprawie dochodzenia zaległych należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, jak również władcza pozycja tego organu wobec płatnika składek. Sąd nie wskazał, z czym wiąże naruszenie zasady ochrony zaufania w odniesieniu do tych zarzutów.

Trzeba jednakże zauważyć, że organ egzekucyjny (w przypadku należności z tytułu ubezpieczeń społecznych funkcję tę pełni Zakład Ubezpieczeń Społecznych) może podjąć czynności zmierzające do ściągnięcia zaległych należności przez cały okres ich wymagalności, a datę graniczną wyznacza w tym względzie moment przedawnienia. Tym samym nie można odmówić Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych uprawnienia do wszczęcia egzekucji także po upływie 9 lat (tak w sprawie zawisłej przed sądem) od chwili, gdy należności stały się wymagalne, w sytuacji obowiązywania dziesięcioletniego terminu przedawnienia.

Na marginesie koniecznym jest odniesienie się do poglądu wyrażonego przez pytający sąd, zgodnie z którym brak wniesienia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zastrzeżeń do deklaracji rocznej za rok 1999, złożonej przez płatnika, stanowi faktycznie akceptację złożonego rozliczenia przez Zakład i sanuje ewentualne uchybienia płatnika w tym względzie. Taka interpretacja nie znajduje podstaw w świetle przepisów regulujących ubezpieczenie zdrowotne (w tym przepisów obowiązujących w okresie, którego dotyczy sprawa zawisła przed sądem). Przyjęcie takiej interpretacji sprawiałoby również, że instytucja przedawnienia stawałaby się bezprzedmiotowa, skoro Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie mógłby

w drodze egzekucji dochodzić należności, których uprzednio nie zakwestionował poprzez wniesienie zastrzeżeń do deklaracji rocznej.

12. Przeprowadzona w punktach poprzedzających analiza nie uzasadnia stanowiska pytającego sądu, że poprzez wydłużenie terminu przedawnienia należności składkowych z tytułu ubezpieczenia społecznego doszło do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W szczególności nietrafny jest zarzut, że ustawodawca powinien w sposób szczególny unormować sytuację prawną podmiotów, których zobowiązania powstały w okresie obowiązywania krótszego terminu przedawnienia i niedopuszczalne jest objęcie ich dłuższym terminem przedawnienia.

W konsekwencji należy uznać, że art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w zakresie, w jakim odnosi się do nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stały się wymagalne przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 kwietnia 2004 r., **jest zgodny** z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

