



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 12/18
BAS-WAKU-1767/18

Warszawa, 18 marca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	19. 03. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B L z 19 stycznia 2016 r. (sygn. akt SK 12/18), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., w zakresie, w jakim do należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nakazują odpowiednio stosować art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, są **zgodne** z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 6 lipca 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej B L z 19 stycznia 2016 r. (sygn. akt SK 12/18).

Przedmiotem kontroli wskazanym przez skarżącego są przepisy art. 32 w związku z art. 31 oraz art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. albo ustawa systemowa z 2007 r.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2010 r., tj. przed wejściem w życie art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p.), „w zakresie, w jakim dopuszczają one orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”.

Artykuł 4 pkt 3 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. stanowił: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] 3) składki – składki na ubezpieczenia społeczne osób wymienionych w pkt 1” (przepis ten obowiązuje w niezmienionym brzmieniu do chwili obecnej; zob. art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1778, ze zm.).

Z kolei art. 31 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. przewidywał, iż: „Do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio: art. 12, art. 26, art. 29 § 1 i 2, art. 33, art. 33a, art. 33b, art. 51 § 1, art. 55, art. 59 § 1 pkt 1, 3, 4, 8 i 9, art. 60 § 1, art. 61 § 1, art. 62 § 1, 3–5, art. 72 § 1 pkt 1 i 4 i § 2, art. 73 § 1 pkt 1 i 5, art. 77b § 1 i 2, art. 91, art. 93, art. 93a–93c, art. 93e, art. 94, art. 97 § 1, art. 98 § 1 i 2 pkt 1, 2, 5 i 7, art. 100, art. 101, art. 105 § 1 i 2, art. 106 § 1 i 2, art. 107 § 1, 1a, i 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 4, art. 110 § 1, § 2 pkt 2, § 3, art. 111 § 1–4 i 5 pkt 1, art. 112, art. 113, art. 114, art. 115, art. 116, art. 116a, art. 117, art. 118 § 1 i 2 oraz art. 119 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”.

Natomiast w myśl art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r.: „Do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”.

Nieobjęty przedmiotem zaskarżenia, ale wskazany w *petitum* skargi art. 116a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.; dalej: o.p.) stanowi: „Za zaległości podatkowe innych osób prawnych niż wymienione w art. 116 odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie organów zarządzających tymi osobami. Przepis art. 116 stosuje się odpowiednio”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono z niniejszą skargą konstytucyjną, został zrekonstruowany w uzasadnieniu postanowienia TK z 12 lutego 2018 r. (sygn. akt Ts 26/16). Jak ustalił TK, decyzją z grudnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) orzekł, iż skarżący, jako członek zarządu stowarzyszenia, jest odpowiedzialny z tytułu nieopłaconych przez płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, solidarnie ze stowarzyszeniem oraz pozostałymi członkami zarządu. Od tej decyzji skarżący wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w W . Sąd I instancji, wyrokiem z sierpnia 2010 r., zmienił zaskarżoną decyzję ZUS, stwierdzając brak odpowiedzialności członka zarządu z tytułu nieopłaconych przez stowarzyszenie składek. Na skutek apelacji organu rentowego, wyrokiem z marca 2011 r., Sąd Apelacyjny w W uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. Sąd II instancji przyjął, że „postępowanie przed sądem pierwszej instancji dotknięte było nieważnością ze względu na pozbawienie strony możliwości obrony swoich praw”.

Wyrokiem z kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy w W zmienił zaskarżoną decyzję ZUS z grudnia 2009 r. i uznał, że skarżący nie ponosi

odpowiedzialności za zaległości składkowe stowarzyszenia. Na skutek apelacji organu rentowego, wyrokiem z listopada 2012 r., Sąd Apelacyjny uchylił orzeczenie sądu I instancji i po raz kolejny przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z listopada 2014 r. sąd I instancji oddalił odwołanie skarżącego od decyzji ZUS. Apelację skarżącego od tego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z sierpnia 2015 r., przesądzając o odpowiedzialności skarżącego za zobowiązania stowarzyszenia. Skarżący zaskarżył wyrok Sądu II instancji skargą kasacyjną, a równocześnie wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji postanowieniem z 6 lipca 2016 r. TK zawiesił postępowanie w sprawie rozpatrywanej skargi do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym. Postanowieniem z maja 2017 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej, co umożliwiło Trybunałowi podjęcie postępowania w sprawie.

Postanowieniem z 12 lutego 2018 r. (sygn. akt Ts 26/16) TK odmówił skardze nadania dalszego biegu z następujących powodów. Po pierwsze, skarżący wskazał art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji jako samoistne wzorce kontroli. Tymczasem art. 2 i art. 7 Konstytucji, wyrażające zasady konstytucyjne, nie mogły być samodzielnymi wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej. Po drugie, „z przepisów zastrzegających ustawową formę nakładania obowiązków, w tym ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji), jak i z przepisów wymieniających elementy konstrukcyjne podatku, dla których wymagana jest forma ustawy (art. 217 Konstytucji), nie wynikają bezpośrednio prawa lub wolności, które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej”. Po trzecie, skarżący nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 64 Konstytucji, który gwarantuje mu prawo własności. Po czwarte, „każda danina publiczna stanowi formę ingerencji w sferę własności lub innych praw majątkowych (m.in. wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37), zaś obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji (przede wszystkim z art. 84). Jednakże samo wprowadzenie rzeczoności obowiązku nie może być rozważane w kategoriach ograniczenia przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych”.

Na powyżej opisane postanowienie skarżący wniósł zażalenie, które zostało uwzględnione przez TK. W nawiązaniu do argumentacji skarżącego (zażalenie, s. 2)

sąd konstytucyjny przyjął, że wskazał on naruszenie prawa własności, którego źródłem jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, zaś pozostałe przepisy Konstytucji zostały przywołane związkowo w charakterze wzorców kontroli. Postanowieniem z 7 czerwca 2018 r. (sygn. akt Ts 26/16) TK nadał bieg analizowanej skardze konstytucyjnej.

2. W ocenie skarżącego, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 (zasada poprawnej legislacji), art. 7 (zasada legalizmu), art. 64 ust. 1 (prawo do własności i innych praw majątkowych), art. 84 (obowiązek ponoszenia ciężarów, zasada wyłączności regulacji ustawowej), art. 217 Konstytucji (zasada wyłączności regulacji ustawowej w zakresie prawa daninowego).

3. Problem konstytucyjny odnosi się do tzw. przeniesienia na członka zarządu odpowiedzialności za zaległości stowarzyszenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy (dalej: FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP). Zdaniem skarżącego, zakwestionowane przepisy statuują wprost odpowiedzialność członka zarządu z tytułu zaległości składkowych stowarzyszenia, ale jedynie w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast przeniesienie na członka zarządu stowarzyszenia odpowiedzialności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP nie wynika wprost z unormowań u.s.u.

Jak podnosi skarżący, „wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nie tyle językowa, dosłowna treść przepisów art. 31 i 32 ustawy systemowej [...], lecz ich rozszerzająca wykładnia prezentowana konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i zaaprobowana na gruncie niniejszej sprawy przez Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny” (skarga konstytucyjna, s. 5). Zwrot „w zakresie poboru”, wpisany w konstrukcję art. 32 u.s.u., stanowi podstawę materialnoprawną wydania decyzji przenoszącej odpowiedzialność ze stowarzyszenia na członka zarządu za należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP. W opinii skarżącego, brak „wystarczających podstaw do przyjęcia, iżby w drodze wykładni językowej, można z przepisu art. 32 ustawy systemowej wywieść normę upoważniającą ZUS do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej o odpowiedzialności osób trzecich w odniesieniu do składek na ubezpieczenie zdrowotne i FP i FGŚP” (skarga konstytucyjna, s. 7).

„Niedopuszczalne jest [...] w świetle regulacji konstytucyjnych zawartych w art. 2, 7, 64 i 84 i 217 Konstytucji RP stosowanie w procesie wykładni norm nakładających obowiązki o charakterze daninowym wykładni rozszerzającej, motywowanej względami natury fiskalnej. W istocie wszak, zabieg taki sprawia, iż źródłem obowiązku uiszczenia daniny przestaje być ustawa, lecz arbitralnie oceniany przez organ państwa względ na interes fiskalny. W każdym też przypadku wymogi poprawnej legislacji wynikające z obowiązywania art. 2 Konstytucji RP oraz zasada ustawowej regulacji obowiązków o charakterze daninowym statuowana w art. 217 Konstytucji RP nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego konstruowania norm prawnych, by ich adresaci mogli przewidzieć skutki swych działań. Za niekonstytucyjny uznać należy stan rzeczy, w którym dosłowne brzmienie przepisu ustawy nie pozwala adresatowi normy przewidzieć zakresu obowiązków o charakterze publicznoprawnym, daninowym” (skarga konstytucyjna, s. 8). Jak podnosi skarżący, „zakres znaczeniowy pojęć użytych w art. 32 ustawy systemowej jest nieprecyzyjny i nie daje adresatom normy możliwości jednoznacznego określenia ich sytuacji prawnej. Orzeczenie o odpowiedzialności posiłkowej osoby trzeciej za zaległości płatnika nie mieści się jednoznacznie w zakresie znaczeniowym żadnego z pojęć użytych w art. 32 ustawy systemowej. Nie jest wszak tożsame ani z pojęciem «poboru» składki, ani jej «egzekucji», nie jest też orzeczeniem w przedmiocie «odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty», ani nie stanowi rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej; nie jest wreszcie «zabezpieczeniem» na mieniu dłużnika, skoro do czasu wydania orzeczenia o odpowiedzialności posiłkowej osoba trzecia nie jest dłużnikiem z tytułu składek. Odpowiedzialność posiłkowa osoby trzeciej za zaległości nie mieści się też z całą pewnością w pojęciu «ulg i umorzeń»” (skarga konstytucyjna, s. 8). Taki stan rzeczy jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, ponieważ przepis jest niejasny, a nieprecyzyjne sformułowania powodują niepewność adresatów, zaś organy stosujące prawo w istocie zastępują prawodawcę (skarga konstytucyjna, s. 9). Skarżący podnosi, że nakaz określoności przepisów prawa nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa daninowego (skarga konstytucyjna, s. 10) i wynika z art. 217 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, ostatecznie należy stwierdzić, po pierwsze, że zaskarżone przepisy „rozumiane w ten sposób, że dopuszczają [...] orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dn. 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej

z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych naruszają konstytucyjne zasady poprawnej legislacji i ustawowego źródła obowiązków daninowych, a pośrednio zasady legalizmu i zaufania obywateli do organów władzy publicznej". Po drugie, „zastosowanie przepisów art. 32 w zw. z art. 31 i art. 4 pkt. 3 [...] w prawomocnie zakończonym postępowaniu sądowym z udziałem skarżącego doprowadziło do naruszenia prawa własności przysługujące skarżącemu do środków majątkowych, z których na mocy orzeczeń sądów powszechnych i decyzji organu rentowego, wydanych na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy, jest zobowiązany pokryć nałożony na niego obowiązek o charakterze majątkowym, zaś ochrona przysługującego skarżącemu prawa własności wynika z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga konstytucyjna, s. 2).

III. Analiza formalna

1. Niezależnie od treści postanowienia TK z 7 czerwca 2018 r. (sygn. akt Ts 26/16), na podstawie którego dopuszczono skargę do merytorycznego rozpatrzenia, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w sprawie. W każdym stadium postępowania TK jest bowiem zobowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki (konstytucyjne lub ustawowe), których istnienie powoduje obowiązek umorzenia postępowania. Konieczność weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania. Jest ona aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. postanowienia TK z: 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

2. Skarga konstytucyjna powinna spełniać wymagania przewidziane art. 79 Konstytucji i wymagania ustawowe wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego. W obowiązującym stanie prawnym zostały one wyrażone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.TK). Przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074). Należy odnotować, że obowiązująca

w dniu wniesienia skargi konstytucyjnej ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 296) formułowała zbliżone warunki, zobowiązując skarżącego do: a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone; b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; c) przedstawienia stanu faktycznego. Wymogi te nie mogły i nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu bowiem spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu skarżącego przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że jakkolwiek skarżący w *petitum* skargi wskazał art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, to w uzasadnieniu ograniczył się do sformułowania ogólnego zarzutu naruszenia prawa własności: „Wskazuję, iż zastosowanie przepisów art. 32 w zw. z art. 31 i art. 4 pkt 3 ustawy [...] o systemie ubezpieczeń społecznych [...] w prawomocnie zakończonym postępowaniu sądowym z udziałem skarżącego doprowadziło do naruszenia prawa własności przysługujące skarżącemu do środków majątkowych, z których na mocy orzeczeń sądów powszechnych i decyzji organu rentowego, wydanych na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy, jest

zobowiązany pokryć nałożony na niego obowiązek o charakterze majątkowym, zaś ochrona przysługującego skarżącemu prawa własności wynika z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej” (skarga konstytucyjna, s. 2). Ponadto skarga zawiera polemikę ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w zakresie wykładni zaskarżonych przepisów: „wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nie tyle językowa, dosłowna treść przepisów art. 31 i 32 ustawy systemowej, ta bowiem zdaniem skarżącego nie budzi wątpliwości, lecz ich rozszerzająca wykładania prezentowana konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego” (skarga konstytucyjna, s. 5); „Sąd Najwyższy podstawy do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej enumeratywnie wskazanych w art. 31 ustawy systemowej do składek innych niż na składki na ubezpieczenia społeczne upatrywał w zawartym w art. 32 ustawy systemowej zwrocie «w zakresie poboru»” (skarga, s. 5); „Powyższe prowadzi zdaniem skarżącego do wniosku, iż pojęcie «poboru składki» w jego znaczeniu szczególnym, tj. przyjętym na gruncie ustawy systemowej i Ordynacji podatkowej, nie obejmuje swoim zakresem znaczeniowym kwestii odpowiedzialności osób trzecich za zaległości z tytułu składek. Wydaje się, iż podstawy tak szerokiego rozumienia pojęcia «pobór składki» nie stanowią też reguły znaczeniowe przyjęte na gruncie języka potocznego. Słownik języka polskiego definiuje pojęcie «poboru» jako «pobieranie opłat», «czerpanie z jakiegoś źródła». Nie można zdaniem skarżącego pojęciem tym obejmować tych instytucji prawnych, które nie wiążą się bezpośrednio z pobieraniem składek od ich płatnika, lecz dotyczą praw i obowiązków podmiotów, które płatnikami składek nie są, a jedynie posiłkowo odpowiadają za zobowiązania płatników składek” (skarga, s. 7); „Zakres znaczeniowy pojęć użytych w art. 32 ustawy systemowej jest nieprecyzyjny i nie daje adresatom normy możliwości jednoznacznego określenia ich sytuacji prawnej. Orzeczenie o odpowiedzialności posiłkowej osoby trzeciej za zaległości płatnika nie mieści się jednoznacznie w zakresie znaczeniowym żadnego z pojęć użytych w art. 32 ustawy systemowej. Nie jest wszak tożsame ani z pojęciem «poboru» składki, ani jej «egzekucji», nie jest też orzeczeniem w przedmiocie «odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty», ani nie stanowi rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej; nie jest wreszcie «zabezpieczeniem» na mieniu dłużnika, skoro do czasu wydania orzeczenia o odpowiedzialności posiłkowej osoba trzecia nie jest dłużnikiem z tytułu składek. Odpowiedzialność posiłkowa osoby trzeciej za zaległości nie mieści się też z całą pewnością w pojęciu «ulg i umorzeń»” (skarga konstytucyjna, s. 8).

Nadto skarżący ogranicza się do przedstawienia treści i utrwalonego w orzecznictwie TK znaczenia art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 9 i 10). Skarżący nie przytoczył ani treści art. 64 ust. 1 Konstytucji, ani też nie powołał się na treść prawa do własności w ujęciu konstytucyjnym. W konkluzjach zaś skargi wskazuje, że: „Odnosząc powyższe uwagi Trybunału do kwestii stanowiącej przedmiot niniejszej skargi stwierdzić należy, iż art. 31 i 32 ustawy [...] rozumiane w ten sposób, że dopuszczają one orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dn. 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, naruszają konstytucyjne zasady poprawnej legislacji i ustawowego źródła obowiązków daninowych, a pośrednio zasady legalizmu i zaufania obywateli do organów władzy publicznej”.

Na tej podstawie należy wskazać, że skarżący nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia prawa własności. Wskazał wprowadzić art. 64 ust. 1 Konstytucji jako normę statuującą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe, rzekomo naruszone przez zaskarżone przepisy. W uzasadnieniu skoncentrował jednak swoje uwagi na niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą wyłączności regulacji ustawowej w zakresie prawa daninowego i zasadą poprawnej legislacji. Poza tym nie uzasadnił zarzutu naruszenia zasady legalizmu, choć art. 7 Konstytucji uczynił wzorcem kontroli. Tok rozumowania skarżącego oddaje podsumowanie uzasadnienia skargi, które wskazuje na naruszenie „zasady poprawnej legislacji i ustawowego źródła obowiązków daninowych, a pośrednio zasady legalizmu i zaufania obywateli do organów władzy publicznej” przez zaskarżone przepisy ustawy systemowej (skarga, s. 11), wraz z lakoniczną konkluzją, że: „Nałożenie zaś na skarżącego na tak wadliwej podstawie obowiązku o charakterze daninowym narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)” (skarga konstytucyjna, s. 12).

3. Mając powyższe na uwadze, Sejm stoi na stanowisku, że skarżący nie sprostał obowiązkowi przewidzianemu art. 53 u.o.TK, a w szczególności nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia prawa własności przez zaskarżone normy prawne.

4. Ponadto skarżący nie neguje obowiązku składkowego *per se*, ale źródło tego obowiązku. Nie wynika on, zdaniem skarżącego, *expressis verbis* z przepisu ustawy, lecz został wywiedziony przez organy stosujące prawo z zaskarżonych przepisów w drodze błędnej ich wykładni. Organy i sądy zastosowały wykładnię rozszerzającą, która jest niedopuszczalna w sprawach podatkowych (skarga, s. 5). W tym miejscu Sejm pragnie przypomnieć, że skarga konstytucyjna jest środkiem chroniącym prawa i wolności, lecz skierowanym przeciw aktom stanowienia prawa. Jeśli naruszenie konstytucyjnych praw i wolności nastąpiło w związku z błędną wykładnią przepisu, skarżący może wnieść skargę nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 89 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.) „Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończące postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub 2) orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”.

Wspomniana wyżej skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym skierowanym przeciw aktom stosowania prawa. Projektodawca uzasadniał konieczność wprowadzenia tego środka następującymi argumentami. Po pierwsze, „Wyroki sądowe bez wątplenia powinny być sprawiedliwe, wydawane w oparciu o prawidłowo zinterpretowane przepisy prawa, a w końcu odzwierciedlać zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy. [...] Praktyka pokazuje jednak, że w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do opisywanych tutaj standardów. Konfrontacja z rażąco niesprawiedliwymi orzeczeniami, opartymi na błędnie zinterpretowanych przepisach [...] musi prowadzić do wniosku, że stabilności orzeczenia nie można bronić za wszelką cenę”. Po drugie, „Konstrukcja skargi uwypukla także konieczność respektowania przez sądy, przy orzekaniu, zasad konstytucyjnych oraz chronionych konstytucyjnie wolności i praw człowieka i obywatela. Instytucja skargi nadzwyczajnej nie stoi w kolizji z instytucją skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP) [...]. Orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego wskazuje, że niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna, której zarzuty odnoszą się do wadliwego ustalenia stanu faktycznego albo dotyczą wyłącznie indywidualnego rozstrzygnięcia. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem umożliwiającym bezpośrednią ochronę praw lub wolności konstytucyjnych, które doznały naruszenia w rezultacie wydania indywidualnego aktu stosowania prawa [...], lecz jest jednym ze środków umożliwiających kontrolę hierarchicznej zgodności aktów normatywnych [...]”. Po trzecie, [...] „niezbędne jest uzupełnienie systemu prawnego o instytucję chroniącą konstytucyjne wolności i prawa obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy istniejące środki prawne są niewystarczające dla ich ochrony” (projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003/VIII kad., s. 6-7). Naprzeciw sygnalizowanemu przez skarżącego problemom związanym ze stosowaniem prawa wychodzi zatem scharakteryzowana powyżej skarga nadzwyczajna. Jest ona środkiem prawnym pozostającym w dyspozycji skarżącego, obejmującym akty stosowania prawa i błędnej wykładni zaskarżonych przepisów.

Sejm pragnie jeszcze raz przypomnieć, że skarga konstytucyjna nie jest nadzwyczajnym środkiem weryfikacji ostatecznych orzeczeń sądowych. Skarga konstytucyjna jest zawsze wymierzona przeciw normom prawnym, a nie na ich wadliwemu zastosowaniu, „nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). „W wypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał jest sądem prawa, a nie sądem faktów, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach [...]. Do kognicji Trybunału nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu”

(postanowienie TK z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 17/15; zob. też postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07).

5. Mając na uwadze, że skarga konstytucyjna zmierza do sanowania wyroku Sądu Apelacyjnego w W , jaki zapadł w sprawie skarżącego, oraz dotyka problemów stosowania prawa, do których rozwiązywania nie jest uprawniony TK, jak również zważywszy, iż skarżący nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia prawa własności, którego źródłem jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby TK nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm odniesie się do zarzutów skargi konstytucyjnej w dalszej części niniejszego pisma. Jednocześnie – w takim wypadku – Sejm wnosi o umorzenie postępowania w części dotyczącej niektórych zakwestionowanych przepisów oraz wybranych wzorców kontroli z następujących powodów.

Po pierwsze, skarżący czyni wzorcem kontroli art. 7 Konstytucji, który wyraża zasadę legalizmu. Analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że zarzut ten nie został zaopatrzony wymaganym uzasadnieniem. W tym zakresie skarga nie spełnia, zdaniem Sejmu, wymagań przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK., co uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia przez TK.

Po drugie, skarżący czyni przedmiotem skargi art. 4 pkt 3 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., który nie stanowił, w świetle załączonych do skargi dokumentów, podstawy normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Trzeba bowiem pamiętać, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może być wniesiona do TK dopiero wtedy, gdy na podstawie zaskarżonej ustawy lub innego aktu normatywnego sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. A zatem zaskarżony przepis winien stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu wolności i praw określonych w Konstytucji. „W orzecznictwie TK nie budzi zastrzeżeń, że zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno

przepisów wskazanych wprost w sentencji ostatecznego orzeczenia, jak i przepisów, wprawdzie niepowołanych w sentencji, ale wynikających z treści uzasadnienia takiego orzeczenia. Skarżący może zatem kwestionować nie tylko przepisy procesowe, tworzące *sensu stricto* podstawę orzeczenia w jego sprawie, ale także przepisy materialnoprawne oraz procesowe powołane w uzasadnieniu” (postanowienie TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12, por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Skarżący kwestionuje zgodność art. 4 pkt 3 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. ujętego w *petitum* skargi w sposób związkowy: „art. 32 w zw. z art. 31 i art. 4 pkt 3”. Z kolei jako ostateczne orzeczenia, zapadłe z zastosowaniem kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów, skarżący wskazuje wyrok Sądu Apelacyjnego w W z sierpnia 2015 r., sygn. akt , w którym sąd orzekł o jego odpowiedzialności jako osoby trzeciej i utrzymał w mocy decyzję ZUS z grudnia 2009 r. Powyższe orzeczenie sądu oraz ostateczna decyzja ZUS nie zostały jednak wydane na podstawie zaskarżonego art. 4 pkt 3 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. Kwestionowany w przedmiotowej skardze przepis nie został powołany ani w sentencji, ani w uzasadnieniu ostatecznego rozstrzygnięcia. W konsekwencji, nie może być przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnosi o umorzenie postępowania – na podstawie 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK – w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 4 pkt 3 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów skargi, Sejm pragnie zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem natury formalnej, który dotyczy wzorca kontroli. Jak wynika z *petitum* skargi, art. 64 Konstytucji stanowi podstawowy wzorzec konstytucyjny. Przepis ten składa się z trzech ustępów: ust. 1 poręcza przysługujące każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, ust. 2 ustanawia zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, zaś ust. 3 dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nienaruszającego jej istoty. Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej przywołał cały art. 64 Konstytucji, w jej uzasadnieniu nie wyjaśnił jednak szczegółowo, na czym miałyby polegać naruszenie jego ust. 2, a więc zasady równej ochrony własności. Ponadto w zażaleniu skarżący

sprecyzował wzorzec kontroli, wskazując na art. 64 ust. 1 Konstytucji (zażalenie, s. 3). Z kolei istota zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej dotyczy naruszenia prawa własności przez ustawodawcę, który nie zachował standardu określoności prawa, normując zasady odpowiedzialności osób trzecich za należności publicznoprawne. Obowiązki składkowe, jego zdaniem, powinny wynikać *expressis verbis* z ustawy, ponieważ tylko ustawą można ingerować w prawo własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). W związku z tym Sejm, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, pozwolił sobie na modyfikację wzorców kontroli tak, by w pełni odzwierciedlały istotę problemu konstytucyjnego i intencję inicjatora postępowania. W rezultacie, analiza zgodności zostanie przeprowadzona w oparciu o art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Jako wzorzec kontroli skarżący wskazuje wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. Nakaz określoności przepisów prawa jest jedną z dyrektyw składających się na zasadę przyzwoitej legislacji, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji, wyrażający generalną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady określoności „[W]ynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; por. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Inaczej mówiąc, przez określoność przepisów prawnych należy rozumieć możliwość ustalania na gruncie tych przepisów (dekodowania) jednoznacznych norm prawnych i ich konsekwencji, przy pomocy reguł wykładni obowiązujących w określonej kulturze prawnej (zob. wyroki TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99 i 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował sobie drogę pogląd, w myśl którego wymóg określoności prawa jest szczególnie ważny w przypadku przepisów ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności. Dlatego od takich

przepisów wymaga się, aby: po pierwsze, zostały sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; po drugie, były na tyle precyzyjne, by umożliwić jednolitą ich wykładnię i jednolite stosowanie; po trzecie, zostały tak sformułowane, żeby zakres ich zastosowania obejmował tylko sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00).

Nie narusza zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 47-49; zob. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Należy odnotować, że: „w świetle Konstytucji wyróżnić trzeba dwa standardy poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji prawnych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony, który dotyczy jedynie regulacji stanowionych w określonych obszarach (standard ten gwarantują zasady szczególnej określoności regulacji ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela, regulacji represyjnych czy daninowych). Regulacje podatkowe winny w konsekwencji spełniać nie tylko wymogi właściwe dla standardu zwykłego (art. 2 Konstytucji), ale również wymogi właściwe dla standardu podwyższonego (art. 84 i art. 217 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył w tym kontekście, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów

podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych” (postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13; por. wyroki TK z: 3 września 2011 r., sygn. akt P 33/09; 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09; 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15).

2. Kolejnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przepisy te stanowią, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), a ponadto: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3). Prawo własności należy do praw ekonomicznych i jest ono podstawą autonomii oraz rozwoju człowieka. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa nawiązuje „do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, dopuszczalnym, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść («istota») prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została «istota» prawa własności konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (...)” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17).

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają dla ustawodawcy dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, obowiązek powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, konieczność zapewnienia realnej ochrony, umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny) (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7 /07). Z kolei z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynikają dla ustawodawcy dwie inne konsekwencje. Pierwsza polega na nakazie zachowania formy ustawy dla ingerencji w prawo własności, zaś druga – na obowiązku zachowania istoty prawa własności.

3. Artykuły 84 i 217 Konstytucji stanowią – w ujęciu skargi konstytucyjnej – wzorce dodatkowe, związane z zarzutem naruszenia zasady określoności prawa. Przepis art. 84 Konstytucji stanowi: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Z kolei art. 217 Konstytucji przewiduje: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. W utrwalonym orzecznictwie TK przyjmuje się, że: „Art. 84 Konstytucji zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań. [...] zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych znajduje podstawę w art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciężących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku” (wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). Wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09), a ponadto „W tych materiałach konieczne jest [...], aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności” (wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. akt

K 7/12; zob. wyroki TK z: 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 7 września 2010 r., sygn. akt P 94/08).

V. Analiza zgodności

1. Sprawa zawisła przed Trybunałem, a zainicjowana skargą konstytucyjną, dotyczy zagadnienia odpowiedzialności osób trzecich za należności składkowe osoby prawnej (płatnika składek) na ubezpieczenie zdrowotne, a także na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Ponadto, jest ona osadzona w złożonym kontekście prawnym, wynikającym z odesłania ustawowego, którym posłużył się ustawodawca normując zasady gromadzenia składek jako dochodów powyższych funduszy, w tym także normując zasady odpowiedzialność osób trzecich. To wszystko sprawia, że przed przystąpieniem do analizy zarzutów skarżącego, Sejm odniesie się do szerszego kontekstu normatywnego zakwestionowanej regulacji.

2. Narodowy Fundusz Zdrowia został powołany do życia ustawą z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391, ze zm.). Została ona następnie zastąpiona przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.; dalej: u.ś.z., ustawa zdrowotna). Fundusz jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 96 u.ś.z.). Przychodami NFZ są przede wszystkim należne składki na ubezpieczenie zdrowotne, odsetki od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne, a także dotacje. Fundusz realizuje obowiązki państwa, których źródłem jest art. 68 ust. 2 Konstytucji. W myśl tego przepisu: „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa”. Nałożony na ustawodawcę obowiązek ustalenia warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej wypełnia ustawa zdrowotna. Normuje ona między innymi: warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; zasady i tryb finansowania tych świadczeń; zasady i tryb kwalifikowania świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych; zadania władz publicznych w zakresie

zapewnienia równego dostępu do świadczeń; zasady powszechnego – obowiązkowego i dobrowolnego – ubezpieczenia zdrowotnego. Jako, że sprawa zawisła przed TK dotyczy składek na ubezpieczenie zdrowotne, należy wyjaśnić, że składka jest miesięczna, niepodzielna, opłaca ją osoba podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu i wynosi ona 9% podstawy wymiaru. Podatek dochodowy ulega obniżeniu o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne pobranej w roku podatkowym przez płatnika (w przypadku pracowników). Kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą zmniejsza się podatek, nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki (art. 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm). Pracownicy finansują składki na ubezpieczenie zdrowotne z własnych środków. Są one obliczane, potrącane, rozliczane i przekazywane do ZUS przez pracodawcę-płatnika. Płatnicy natomiast są obowiązani, bez uprzedniego wezwania, opłacić i rozliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne. Od nieopłaconych w terminie należności pobiera się odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonych dla zaległości podatkowych. Należy też wyjaśnić, że składki na ubezpieczenie zdrowotne pracowników są ewidencjonowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 u.ś.z.: „Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”, zaś „Należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP) został powołany do życia w celu ochrony roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia z powodu niewypłacalności pracodawcy przez ustawę z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. 1994 r. Nr 1, poz. 1, ze zm.). Realizuje on konstytucyjne obowiązki państwa, których źródłem normatywnym jest art. 24 Konstytucji. W myśl tego przepisu: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. W aktualnym stanie prawnym, ukształtowaną ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1433, ze zm.; dalej:

u.o.r.p.), składki na FGŚP stanowią dochód funduszu (art. 25 u.o.r.p.). Za pracowników opłaca je i finansuje pracodawca (art. 28 u.o.r.p.). Składkę ustala się od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u. Jej wysokość określa ustawa budżetowa. Pobór tych należności należy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. „W zakresie poboru składek na Fundusz, egzekucji tych składek, wymierzania odsetek za zwłokę oraz dodatkowej opłaty i grzywny z tytułu nieopłacenia składek w terminie stosuje się przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne” (art. 30 ust. 2 u.o.r.p.). Z kolei Fundusz Pracy (dalej: FP), powołany do życia na mocy uchylonej już ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446, ze zm.) jako państwowy fundusz celowy, służy promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.; dalej: u.p.z.), przychodami FP są obowiązkowe składki. Wysokość składki określa ustawa budżetowa; aktualnie wynosi ona 2,45% podstawy jej wymiaru (tj. kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.s.u., wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę). Jest ona finansowana w całości przez płatnika składek. Za pracownika składkę opłaca pracodawca (art. 104 ust. 1 pkt lit a u.p.z.) za okres trwania obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne (art. 107 ust. 1 u.p.z.). Poboru należności na Fundusz Pracy dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wyodrębniony rachunek bankowy. W razie ich nieopłacania lub opłacenia ich w niższej od należnej wysokości Zakład Ubezpieczeń Społecznych może obciążyć pracodawcę lub osobę podlegającą ubezpieczeniu społecznemu dodatkową opłatą w wysokości do 100% należnej kwoty składek. Od składek na Fundusz Pracy nieopłaconych w terminie Zakład Ubezpieczeń Społecznych pobiera odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonych w ordynacji podatkowej. Składki te oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty nieopłacone w terminie, podlegają ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub przepisów o postępowaniu cywilnym. Składki, należności z tytułu odsetek

i dodatkowej opłaty są przekazywane na rachunek bankowy dysponenta Funduszu Pracy.

Reasumując, należy stwierdzić przede wszystkim, że NFZ, FP i FGŚP są państwowymi funduszami celowymi, zaś składki stanowią ich podstawowy dochód. Składka ma charakter przymusowego, bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw: urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do opieki zdrowotnej, ochrony pracy, a także zabezpieczenia na wypadek pozostawania bez pracy nie ze swojej winy. Jest ona też ciężarem publicznym, o którym mowa w art. 84 Konstytucji, i zarazem daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest organem, który ściąga składki i ewidencjonuje, a następnie przekazuje do odpowiedniego funduszu. Jest więc odpowiedzialny za ich gromadzenie. Należności składkowe na ubezpieczenie zdrowotne podlegają ściągnięciu i ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 93 u.ś.z.). Pobór składek na FGŚP i ich egzekucja następuje na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 30 ust. 2 u.o.r.p.), natomiast składki na FP oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub przepisów o postępowaniu cywilnym. Zaskarżony art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. przewidywał, że: „Do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Art. 31 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. pozwalał na przeniesienie odpowiedzialności za należności składkowe osób prawnych – w trybie przepisów o.p. – na osoby trzecie.

3. Zagadnienie odpowiedzialności osób trzecich za zaległość składkową na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który uchwałą podjętą w składzie 7 sędziów, na skutek zagadnienia

prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy (uchwała Sądu Najwyższego z 15 października 2009 r., sygn. akt II UZP 3/09), przyjął, iż:

Po pierwsze, przepis art. 32 w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2010 r. przed zmianą dokonaną przez art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. Nr 237, poz. 1656), stanowił podstawę odpowiedniego stosowania do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i na ubezpieczenie zdrowotne przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości składkowe. Do należności z tytułu składek stosowano zaś odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej wskazane w art. 31 u.s.u.

Po drugie, nowelizacja art. 32 u.s.u. i jego nowe brzmienie obowiązujące od 1 stycznia 2010 r. nie wprowadza w tym zakresie zmiany normatywnej. Przepis ten wprawdzie wyraźnie przewiduje, że do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne stosuje się przepisy dotyczące odpowiedzialności osób trzecich za składki na ubezpieczenie społeczne, lecz: „Nie można jednak uznać, aby ta zmiana miała charakter merytoryczny, w tym znaczeniu, żeby zmieniała nie tylko treść przepisu (jego tekst, brzmienie), ale także tworzyła nową normę prawną (dotychczas nieistniejącą). Norma ta była już bowiem zawarta w treści tego przepisu obowiązującej przed nowelizacją. Stosowanie przepisów o odpowiedzialności osób trzecich wynikało ze stosowania przepisów o «poborze składek»”.

Po trzecie, nie można zwrotu „pobór składek” ograniczać do czynności technicznych, ponieważ te zazwyczaj unormowane są w aktach podustawowych. Sąd Najwyższy zauważył, że termin „pobór składek” miał i ma szersze znaczenie, które obejmuje: określenie podmiotu zobowiązanego do ich zapłacenia, zakreślenie terminu do uregulowania, a także czynności poprzedzające egzekucję (zob. uchwała z 23 października 1987 r., sygn. akt III UZP 38/87). „Podmiotem zobowiązanym do zapłacenia składek może być następca prawny podmiotu, na którym ciąży obowiązek składkowy, jak i osoba trzecia, na którą przepisy prawa nakładają obowiązek spełnienia – przy istnieniu określonych warunków – zobowiązania składkowego, niespełnionego przez podmiot bezpośrednio zobowiązany. Taką możliwość przewiduje art. 31 ustawy systemowej, który odsyła do odpowiedniego stosowania, między innymi art. 115, art. 116, 116a, 117, 118 i 119 Ordynacji podatkowej, tj. do przepisów o odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe”.

Po czwarte, SN podkreślił, że art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. w „wymienionych w nim kategoriach spraw odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne, a to oznacza odesłanie do wszystkich przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne, czyli również do przepisów Ordynacji podatkowej, wymienionych w art. 31 ustawy systemowej. Na gruncie wykładni językowo-logicznej art. 32 nie ma uzasadnienia do wybiórczego stosowania tylko niektórych przepisów Ordynacji. Wręcz przeciwnie, taka interpretacja pozostawałaby w sprzeczności z wykładnią systemową. Przepisy art. 31 i 32 ustawy systemowej należy więc postrzegać łącznie. Inaczej mówiąc, odesłanie zawarte w art. 32 ustawy systemowej obejmuje odesłanie do przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne łącznie z przepisem art. 31, zawierającym odesłanie do wymienionych w nim przepisów Ordynacji podatkowej”. Innymi słowy, w art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. chodziło o „pobór” w szerokim tego słowa znaczeniu, obejmującym wszystkie czynności służące zaspokojeniu wierzyciela publicznego.

Po piąte, interes wierzyciela publicznego był w tym przypadku zdefiniowany charakterem funduszy. Każdy z nich „ma charakter socjalny, bowiem ich zasoby są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań o takim właśnie charakterze. W odniesieniu do każdego z funduszy, na które nie opłacono składek, ważne jest zatem efektywne odzyskanie należności tak, by finanse tych funduszy doznały jak najmniejszego uszczerbku, były jak najmniej ograniczone, a w związku z tym by ich cele były realizowane w sposób pełny [...]. Oznacza to, że ograniczanie możliwości ściągnięcia składek przez ograniczenie kręgu podmiotów zobowiązanych do ich opłacenia, odbiłoby się wprost na osobach, którym przysługują świadczenia ze środków zgromadzonych przez te Fundusze (a więc na pracownikach niewypłacalnych pracodawców lub pracownikach korzystających ze świadczeń zdrowotnych). Gwarancje tych Funduszy - przy akceptacji zapatrywania prezentowanego przez zwykły skład Sądu Najwyższego - mogłyby zostać znacznie zmniejszone”. Z punktu widzenia realizacji powyższych celów nie znajdowało uzasadnienia ograniczenie odpowiedzialności osób trzecich za należności składkowe tylko do ubezpieczeń społecznych i pozbawienie wzmożonej ochrony należności na NFZ, FP i FGŚP.

4. Przewidziana w art. 116 o.p. odpowiedzialność członków zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, a także – na podstawie art. 116a tej ustawy – członków organów zarządzających innych osób prawnych ma na celu ochronę interesów wierzycieli publicznoprawnych przed zawinionym doprowadzeniem przez członków organów zarządzających osób prawnych do niezaspokojenia się wierzyciela z majątku tej osoby prawnej ze względu na niemożność prowadzenia przez niego skutecznej egzekucji. Stanowi ona swoistą sankcję gwarancyjno-represyjną, która swoją genezą sięga do przepisów prawa handlowego, regulujących odpowiedzialność członków zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania tych spółek (por. art. 299 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.). Sankcja ta jest konsekwencją powierzenia członkom organów zarządzających osób prawnych obowiązku prowadzenia ich spraw, z którym wiąże się nakaz dołożenia należytej staranności, aby m.in. nie dopuścić do powstania zobowiązań, których dana osoba prawna nie będzie w stanie zrealizować, a w przypadku, gdy do takiej sytuacji dojdzie – nakaz niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia zwiększeniu pokrzywdzenia wierzycieli.

Przesłanką zastosowania omawianej sankcji jest bezskuteczność egzekucji prowadzonej z majątku osoby prawnej, przy czym przez ten termin rozumie się sytuację, w której nie ma jakichkolwiek wątpliwości, że nie zachodzi możliwość zaspokojenia egzekwowanej wierzytelności z jakiegokolwiek części majątku spółki (por. wyrok SN z 23 marca 2012 r., sygn. akt II UK 152/11; wyrok SN z 2 września 2009 r., sygn. akt II UK 336/08). W praktyce dowodem na bezskuteczność będzie zazwyczaj umorzenie postępowania egzekucyjnego ze względu na brak majątku. Sankcja ta nie ma charakteru absolutnego. Członek organu zarządzającego osoby prawnej może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże zaistnienie jednej z tzw. przesłanek egzoneracyjnych, przewidzianych w art. 116 § 1 pkt 1 i 2 o.p., w szczególności jeżeli udowodni podjęcie w odpowiednim czasie stosownych aktów staranności zmierzających do ochrony majątku osoby prawnej w razie jej niewypłacalności albo zagrożenia niewypłacalnością.

5. Zarzuty skargi sprowadzają się do naruszenia zasad określoności prawa, ponieważ zaskarżona regulacja nie była – zdaniem skarżącego – dostatecznie precyzyjna. Przepisy nakładające daniny publiczne, powinny jasno określać podmiot

zobowiązany do ich uiszczania. Ustawa systemowa nie przewidywała *expressis verbis* odpowiedzialności członków zarządu stowarzyszenia za należności składkowe tej osoby prawnej wobec NFZ, FP i FGŚP. Norma prawna, która miała ingerować w konstytucyjnie chronione prawo własności skarżącego, nie wynikała z literalnego brzmienia zaskarżonych przepisów. Te były bowiem, w ocenie skarżącego, niedookreślone i cechowały się brakiem precyzji. Tym samym, były niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Tak sformułowany zarzut nie zasługuje, zdaniem Sejmu, na uwzględnienie z następujących powodów.

Punktem wyjścia do oceny zaskarżonych przepisów powinien być pogląd TK, w myśl którego: „Przepisy powinny być [...] sformułowane na tyle precyzyjnie, żeby odtworzenie z ich treści norm prawnych następowało w drodze dopuszczalnych metod wykładni” (wyrok TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). Jako, że problem konstytucyjny lokuje się w prawie publicznym, a konkretnie dotyczy daniny publicznej i stosowania ordynacji podatkowej, warto do pełności wywodu zrekonstruować stanowisko sądów i doktryny prawa w zakresie dopuszczalnych metod wykładni prawa daninowego.

Celem wykładni prawa (interpretacji) jest ustalenie treści obowiązujących norm prawnych (B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 12). „W wąskim rozumieniu wykładnia ujmowana jest jako operacja myślowa, w toku której dokonuje się przekładu przepisów prawnych na zbiór norm postępowania. W szerokim ujęciu wykładnia obejmuje – oprócz rekonstrukcji norm postępowania z przepisów prawnych – wnioskowanie z norm o normach oraz rozstrzygnięcie o obowiązywaniu w danym systemie norm ze sobą niezgodnych. A. Gomułowicz zwraca uwagę, że w procesie wykładni przepisów prawa podatkowego chodzi przede wszystkim o odróżnienie pozoru od rzeczywistości, subiektywnych uproszczeń od obiektywnej prawdy. A zatem przy wykładni przepisów prawa istotne jest dojście do racjonalnych rezultatów rozumowania (A. Gomułowicz, *Prawo podatkowe* [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, s. 209)” (wyrok NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt I FSK 563/14).

Najwyższe organy sądowej stoją na stanowisku, że wykładnia językowa ma podstawowe znaczenie we wszystkich dziedzinach prawa. Niemniej jednak nie jest to jedyna i wyłączna metoda ustalenia znaczenia przepisów prawnych, choć należy jej przypisać szczególne znaczenie w przypadku przepisów nakładających podatki i inne

daniny publiczne. „Jednakże w sytuacji, gdy wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznych wyników, mogą być przydatne wykładnia systemowa, historyczna lub funkcjonalna” (uchwała NSA z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 2/10; zob. też L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72-80). „Wykładnia systemowa gromadzi i wykorzystuje argumentację związaną ze strukturą (organizacją) systemu prawa oraz wartościami, które leżą u jego podłoża. Dostyc powszechnie wyróżnia się wykładnię systemową wewnętrzną oraz zewnętrzną. Wykładnia systemowa wewnętrzna ma miejsce wówczas, gdy w rozwiązaniu problemu interpretacyjnego ma pomóc sięganie do argumentacji związanej ze strukturą aktu prawnego. Natomiast wykładnia systemowa zewnętrzna ma miejsce wówczas, gdy w celu rozwiązania problemu interpretacyjnego sięga się do argumentacji spoza interpretowanego aktu prawnego (B. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni...*, s. 95-96)” (wyrok NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt I FSK 563/14).

Dokonując wykładni przepisów nakładających obowiązki podatkowe można odwoływać się do wykładni celowościowej. Nie ma jednak potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe, jeśli można ustalić znaczenie interpretowanej normy na podstawie dyrektywy językowej i systemowej (wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., sygn. akt I CKN 664/97). „Innymi słowy odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej (por. uzasadnienie uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7-8, poz. 137, oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74)” (wyrok NSA z 23 lipca 2013 r., sygn. akt II GSK 1267/13).

Jako, że dyrektywy wykładni językowej stanowią punkt wyjścia do ustalenia treści norm prawnych, Sejm pragnie na wstępie zwrócić uwagę na dystynkcję terminologiczną, która występowała pomiędzy art. 31 i art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., a której nie dostrzega skarżący. Konstrukcja art. 31 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. opierała się na odesłaniu od odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej wobec „należności z tytułu składek”: „Do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio [...] art. 115–117 [...] ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”.

Z kolei przepis art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. opierał się na odesłaniu wewnątrzustawowym i nakazywał odpowiednie stosowanie przepisów u.s.u. do „poboru” i „składki”: „Do składek na Fundusz [...] w zakresie: ich poboru [...] stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Skarżący upatruje problemu konstytucyjnego w odesłaniu zawartym w art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., a konkretnie w wyrażeniu „pobór”, które było – jego zdaniem – niedookreślone i nieprecyzyjne. Przepis ten jednak nie zawierał odesłania do przepisów ordynacji podatkowej, która pozwoliła ZUS przenieść odpowiedzialność na skarżącego za należności składkowe stowarzyszenia. Odesłanie do odpowiedniego stosowania wybranych przepisów o.p. stanowiło natomiast trzon konstrukcji art. 31 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., a ten z kolei nie odnosił się do poboru składek, ale do „należności z tytułu składek”. Tak więc istota problemu sprowadza się do ustalenia czy termin „należności z tytułu składek” obejmował swoim zakresem jedynie składki na ubezpieczenie społeczne, czy też także składki na inny fundusz. Poszukując znaczenia terminu „należności z tytułu składek” na gruncie ustawy systemowej warto odwołać się do następujących przepisów: art. 24 ust. 2, art. 46, 47 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym od czerwca 2005 r. do grudnia 2006 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: u.s.u. z 1998 r.), a więc w okresie, kiedy skarżący pełnił funkcję członka zarządu stowarzyszenia. Przepis art. 47 u.s.u. z 1998 r. wyznaczał obowiązek opłacenia składek przez płatnika, zaś jego niewykonanie przez płatnika stanowi punkt wyjścia do przeniesienia odpowiedzialności na osobę trzecią (art. 116a o.p.). Do obowiązków płatnika, według ustawy systemowej, należało: obliczenie, potrącenie z dochodów ubezpieczonych, rozliczenie oraz opłacenie należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy (art. 46 ust. 1 u.s.u. z 1998 r.). Na płatniku ciążył obowiązek sporządzenia deklaracji, która obejmowała należne składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP (art. 46 ust. 6 i 7 u.s.u. z 1998 r.). Artykuł 47 ust. 4 i 4b u.s.u. z 1998 r. wprost odnosił się do składek i należności składkowych: „Składki opłaca się na wskazane przez Zakład rachunki bankowe odrębnymi wpłatami, w podziale na: 1) ubezpieczenia społeczne, 2) ubezpieczenie zdrowotne, 3) Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, 4) (skreślony)” (ust. 4). „Płatnik składek zobowiązany jest opłacać należności z tytułu składek, o których mowa w ust. 4, w formie bezgotówkowej w drodze obciążenia rachunku bankowego płatnika składek,

z zastrzeżeniem ust. 4c.” (ust. 4b). Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.u. z 1998 r.: „Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej «należnościami z tytułu składek», nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”. Powyższe przepisy wskazują, iż: po pierwsze, przez należności z tytułu składek należało rozumieć składki na FUS, NFZ, FP i FGŚP. Po drugie, termin ten obejmował obok zaległych składek dodatkowe świadczenia, akcesoryjnie związane z długiem wobec funduszu: odsetki, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę. Po trzecie, do tych wszystkich należności miały zastosowanie, na mocy art. 31 u.s.u., niektóre przepisy ordynacji podatkowej, w tym także art. 116a o.p.

Pojęcie „poboru” w konstrukcji art. 31 u.s.u. występowało od samego początku obowiązywania ustawy systemowej, która nałożyła na ZUS obowiązek gromadzenia składek na FUS, FP, FGŚP i składek zdrowotnych. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 1 lit. c u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. organ ten wymierzał i pobierał składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Termin „pobór” nie budził, jak wynika z analizy orzecznictwa SN, wątpliwości ani w praktyce orzeczniczej tego sądu, ani też praktyce organów rentowych. Ustalając jego treść należy odwołać się do reguł wykładni językowej i przyjąć za punkt wyjścia tezę, że w języku polskim słowo „pobór” jest synonimem podatku, daniny, cła (zob. S. B. Linde, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1811, s. 760). Pobór oznacza także „zbieranie, ściąganie (należności, opłat), egzekwowanie (podatków, czynszów, itp.)” (*Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski [on line], <<https://sjp.pwn.pl/doroszewski/pobor;5473362.html>>, dostęp: 10 grudnia 2018 r.). Zatem na gruncie języka polskiego przez „pobór” należało i należy rozumieć daniny publiczne lub szereg czynności zmierzających do zaspokojenia wierzyciela publicznego. Pełne zaś zaspokojenie wierzyciela publicznego powinno nastąpić przez zapłatę podatku, składki lub innej daniny publicznej. W tym kontekście nie może budzić wątpliwości, że ZUS podejmował – w zakresie określonym ustawą systemową – działania mające na celu pełną realizację dochodów państwowych funduszy celowych.

Trzeba się zgodzić ze skarżącym, że niektóre składy orzekające sądów powszechnych lub administracyjnych przyjmowały odmienną interpretację, opierając

się na tezie, że termin „pobór” ma charakter *stricte* techniczny. Stanowisko to jednak nie znalazło aprobaty SN, który konsekwentnie odrzucał takie rozumienie spornego terminu. Przyjmował on natomiast pogląd o ścisłym związku zaskarżonych przepisów i ich stosowaniu wobec należności innych funduszy niż FUS: „Przepis art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, mający z mocy art. 31 i 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zastosowanie do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i inne fundusze [...]” (zob. wyrok SN z 17 października 2006 r., sygn. akt II UK 85/06; zob. też wyrok SN z 9 października 2006 r., sygn. akt II UK 47/06; uchwała SN z 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UZP 3/08). Nowelizacja ustawy systemowej potwierdziła ten związek treściowy pomiędzy art. 31 i art. 32 ustawy systemowej. Przepis art. 32 u.s.u. w aktualnie obowiązującym brzmieniu wprost stanowi, że: „Do składek na Fundusz Pracy, [...], Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, [...] oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: [...] odpowiedzialności osób trzecich [...] stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Przywołana nowelizacja i zmiana treści art. 32 u.s.u. ugruntowała dotychczasowe, przyjęte w praktyce, związkowe stosowanie tych przepisów. Kończąc ten wątek, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że wystąpienie różnic interpretacyjnych w orzecznictwie sądów „nie przesądza *per se* [...] o naruszeniu zasady określoności. Trybunał przypomina, że kształtowanie się linii orzeczniczych oraz ich zmienność nie mogą być automatycznie uznane za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego, naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; por. też wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt Sk 47/13).

Problem określoności pojęcia „pobór” należy też widzieć przez pryzmat *ratio*, która leży u podstaw kwestionowanej regulacji. Ustawodawca regulując w ustawie systemowej zasady realizacji dochodów FUS, przyznał ZUS szereg instrumentów, w tym także prawo wydawania decyzji przenoszących odpowiedzialność na osoby trzecie. Uczynił także ZUS odpowiedzialnym za gromadzenie i pobór składek nie tylko na FUS, ale także na inne fundusze, nie wyposażając go w odrębne uprawnienia i środki egzekucyjne. W tym zakresie, ustawodawca posłużył się odesłaniem, które stanowiło trzon konstrukcji art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. Punktem wyjściowym treści tego odesłania był termin „pobór”, który przy braku zamkniętego katalogu jego desygnatów, zapewniał

istotną elastyczność czy operacjonalizację prawa stanowionego. Czynił to w dopuszczalnych konstytucyjnie granicach, ponieważ przepisy ustawy systemowej z 2007 r., normujące zakres obowiązków płatników składek oraz tryb dochodzenia należności składkowych były na tyle precyzyjne, by obywatel mógł przewidzieć konsekwencję dokonywanych przez niego czynności. Skoro ZUS, dochodząc należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, mógł wydać decyzje przenoszące odpowiedzialność, to wymierzając i pobierając inne składki, mógł podjąć analogiczne rozstrzygnięcie stosując odpowiednio przepisy u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. Nie sprzeciwiało się tej kompetencji organu ani brzmienie art. 31, ani art. 32 ustawy systemowej z 2007 r. Wręcz przeciwnie, przepis art. 31 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. wprost stanowił, że do „należności z tytułu składek” stosuje się odpowiednie przepisy ordynacji podatkowej, zaś art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. przewidywał, że do składek na inne fundusze w zakresie ich poboru stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. W dalszej części art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., czego nie dostrzega skarżący, znajdował się *passus*, w myśl którego do „umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Zakład Ubezpieczeń Społecznych umarzał należności z tytułu składek tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności. Z kolei całkowita nieściągalność zachodziła między innymi wówczas, gdy nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (art. 28 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r.). Mając na uwadze powyższe przepisy skarżący mógł przewidzieć, że ZUS – dążąc do efektywnego poboru należności składkowych na inny fundusz i nie mając podstaw prawnych do umorzenia należności stowarzyszenia wobec NFZ, FP i FGŚP – skorzysta ze wszystkich możliwych środków prawnych, pozostających w jego kompetencji.

W ocenie Sejmu, odesłania zawarte w art. 31 i art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. nie budzą zastrzeżeń konstytucyjnych z punktu widzenia zasady określoności. Pierwsze nie odwoływało się do ordynacji podatkowej *ab ovo*, ale do niektórych jej przepisów wskazanych precyzyjnie przez ustawodawcę, w tym także do przepisu przenoszącego odpowiedzialność na osobę trzecią. Drugie odesłanie (art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r.), mające

charakter wewnątrzustawowy, również nie miało charakteru blankietowego, ponieważ ustawodawca dookreślał zakres władztwa ZUS wobec składek na inne fundusze. W rezultacie, oba zaskarżone przepisy odsyłały do regulacji ustawowej i nie naruszały zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego. Ustawodawca zastosował, zdaniem Sejmu, prawidłowo zasady techniki prawodawczej, gdyż po pierwsze, uniknął blankietowych odesłań do nieokreślonych bliżej unormowań prawnych; po drugie, odesłania zawarte w u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r. były precyzyjne, konkretne i dookreślone; po trzecie, pozwalały określić – w ogólnym zarysie – zakres uprawnień ZUS wobec składek na inne fundusze.

Konkludując, należy przede wszystkim stwierdzić, że zaskarżone przepisy czynią zadość postulatowi określoności w rozumieniu art. 2 Konstytucji i powodują, że zakres zastosowania kwestionowanych przepisów obejmuje tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. A ponadto, niedookreśloność zaskarżonych przepisów nie przekroczyła poziomu, który uzasadniałby ich eliminację z porządku prawnego. Jako *ultima ratio* należy podnieść, że zaskarżone przepisy (zwroty) nie cechują się tak daleko idącą niejasnością, której nie można usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa. W ocenie Sejmu, na podstawie obowiązujących przepisów u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., a także kontekstu, w jakim zostały one użyte można określić ich znaczenie, czego przykładem może być interpretacja dokonana przez Sąd Najwyższy.

6. Reasumując, art. 31 i art. 32 u.s.u. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., w zakresie, w jakim do należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nakazują odpowiednie stosowanie art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

7. Artykuły 84 i 217 Konstytucji stanowią – w ujęciu skarżącego – wzorce dodatkowe, czy też wspierające w odniesieniu do podstawowego zarzutu naruszenia zasady określoności. Niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów skarżący upatruje w niezachowaniu zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze prawa

daninowego, której źródłem jest art. 84 i art. 217 Konstytucji: „W ocenie skarżącego niedopuszczalne jest natomiast w świetle regulacji konstytucyjnych zawartych w art. 2, 76 i 84 i 217 Konstytucji RP stosowanie w procesie wykładni rozszerzającej, motywowanej względami natury fiskalnej. W istocie wszak, zabieg taki sprawia, iż źródłem obowiązku uiszczenia daniny przestaje być ustawa [...]” (skarga, s. 8). W opinii Sejmu, tak sformułowany zarzut naruszenia art. 84 i 217 Konstytucji ma charakter wtórny, bowiem jest akcesoryjnie związany z tezą o braku zachowania zasady określoności prawa przez ustawodawcę. Tej podstawowej tezy skargi nie potwierdza przeprowadzona powyżej analiza zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji. W takim stanie rzeczy pozostałe zarzuty skarżącego są bezprzedmiotowe i tracą swoje uzasadnienie. W związku z tym, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.TK – w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński