



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia ~~17~~ lipca 2018 r.

PK VIII TK 20.2018

P 2/18



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy przepis art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 963 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 963 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką, jest**

zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Pytanie prawne w niniejszej sprawie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia listopada 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z określił wysokość zadłużenia E P. – jako płatnika – z tytułu:

– składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł wraz z odsetkami w kwocie zł;

– składek na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł wraz z odsetkami w kwocie zł;

– składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł wraz z odsetkami w kwocie zł.

E. P. wniosła odwołanie od tej decyzji, podnosząc zarzut przedawnienia dochodzonych od niej składek.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. wniósł o oddalenie odwołania podnosząc m.in., iż należności z tytułu nieopłaconych składek zostały zabezpieczone hipoteką ustanowioną na nieruchomości płatnika, z czego:

- na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku;
- na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego – w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do lipca 2000 roku oraz od grudnia 2000 roku do sierpnia 2004 roku;
- na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do marca 2000 roku oraz od września 2000 roku do sierpnia 2004 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. wskazał przy tym, że gdyby nie nastąpiło zabezpieczenie hipoteką, uległyby przedawnieniu należności z tytułu:

- składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych za okres od stycznia do października 1999 r. i od grudnia 1999 roku do marca 2001 roku, od maja do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku oraz za maj 2004 roku;
- składek na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego za okres od stycznia do października 1999 roku i od grudnia 1999 roku do marca 2001 roku, od maja do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku oraz za maj 2004 roku;
- składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od stycznia do października 1999 roku i od grudnia 1999 roku do marca 2001 r., od maja do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku oraz za maj 2004 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. dodał, że za pozostałe okresy należności nie uległy przedawnieniu (gdyby nie ustanowienie hipoteki), bowiem terminy przedawnienia uległy zawieszeniu w związku z toczącym się

postępowaniem egzekucyjnym oraz złożeniem przez płatnika wniosku o umorzenie zaległych składek na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (uzasadnienie pytania prawnego, str. 3).

Rozpoznając odwołanie płatnika od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z z dnia listopada 2016 r., Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, dalej: Sąd pytający lub Sąd Okręgowy w Gliwicach, powziął wątpliwość co zgodności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 963 ze zm., dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub u.s.u.s.) z art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – w związku z czym skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy w Gliwicach podniósł m.in., iż, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności, zupełnej niedopuszczalności ingerencji państwa w ich treść. Ingerencja taka może być bowiem dopuszczalna. Konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń praw majątkowych. W przypadku prawa własności granicę ingerencji w swobodę jednostki określają przepisy art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sąd pytający wskazał, iż zarówno podatki, jak i składki na system ubezpieczeń społecznych stanowią daniny publiczne w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Składki na ubezpieczenia społeczne i składka zdrowotna stanowią źródło finansowania przez państwo jego zadań, tj. zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek utraty zdolności do pracy w związku z chorobą lub osiągnięciem wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). W związku z tym

składki te cechuje: powszechność, przymusowość, publicznoprawny charakter, celowe przeznaczenie, wzajemność.

Sąd pytający podkreślił, że *istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest jednak samo wyłączenie przedawnienia, lecz to, że o istnieniu lub nieistnieniu przedawnienia decyduje forma zabezpieczenia należności podatkowych, a właściwie – posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 12). Norma prawna zawarta w art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi zaś podstawę podziału potencjalnych ubezpieczonych na dwie grupy podmiotów podobnych w zależności od tego, czy posiadają oni składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę.

W ocenie Sądu pytającego bezsporne jest, że zaskarżona regulacja prowadzi do odmiennego potraktowania podmiotów, których należności zostały zabezpieczone hipoteką, oraz podmiotów, których należności nie zostały w tej formie zabezpieczone. Zobowiązania składkowe pierwszej grupy podmiotów nie podlegają bowiem przedawnieniu, podczas gdy zobowiązania składkowe drugiej grupy ulegają przedawnieniu. Zróżnicowanie zasad przedawnienia prowadzić ma do odmiennego pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych i naruszać tym samym art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Według Sądu pytającego, za niekonstytucyjnością art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przemawiają także *argumenty zawarte w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12 (i to niezależnie od faktu, że sprawa dotyczyła wykorzystania hipoteki dla uniknięcia skutków przewlekłości kontroli podatkowej)* [tamże]. W tym kontekście w pytaniu prawnym szeroko odwołano się do zawartej w przedmiotowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego argumentacji uzasadniającej rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności regulacji przewidującej wyłączenie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką.

W ocenie Sądu Okręgowego w Gliwicach, *przedawnienie w odniesieniu do ubezpieczonych, których należności zabezpieczono hipoteką, staje się instytucją pozorną i wydrążoną z treści, co w świetle (...) orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który krytycznie ocenił zbyt długie terminy przedawnienia, jest bezwzględnie niedopuszczalne* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 14). W sytuacji, gdy ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia, przy określaniu zasad działania tej instytucji, w szczególności o charakterze gwarancyjnym, takich jak długość terminu przedawnienia, powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych. Tym bardziej że Konstytucja zakłada powszechność i równość w ponoszeniu ciężarów publicznoprawnych. Zdaniem Sądu pytającego, wprowadzając kwestionowaną regulację, ustawodawca przekroczył przysługujący mu margines swobody ustalania rozwiązań z zakresu prawa daninowego.

Sąd pytający zwrócił przy tym uwagę, iż w sprawie, w której sformułował pytanie prawne, *należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za 1999 rok uległyby przedawnieniu w 2004 roku, a z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w 2009 roku, gdyby nie ustanowienie hipoteki* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 14). Zaskarżona decyzja Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Z. została zaś wydana w dniu listopada 2016 r., co oznacza, iż *organ rentowy przez kilkanaście lat nie był w stanie wyegzekwować należności składkowych od płatnika składek. Natomiast norma prawna objęta zaskarżoną decyzją powoduje, że w niniejszej sprawie brak jest przedawnienia należności składkowych* (tamże).

Sąd pytający podniósł, iż granice działań *prawodawczych* wyznaczają zasady, wartości i normy konstytucyjne, które zabraniają tworzenia instytucji *pozornych, niesprawiedliwych, nadmiernie ograniczających prawa podatnika oraz podważających jego zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zatem regulacja art. 24 ust. 5 ustawy systemowej nie doprowadziłaby bowiem do zrównania sytuacji wszystkich ubezpieczonych (w dalszym ciągu przedawniałyby*

się zobowiązania osób nieposiadających żadnego majątku), z których część byłaby „dożywotnimi” dłużnikami państwa. Tego typu rozwiązania należy (ocenić – przypis własny) jako niedopuszczalne (uzasadnienie pytania prawnego, str. 14 i 15).

W konsekwencji, Sąd pytający stwierdził, iż ustawodawca *przy ustanowieniu art. 24 ust. 5 ustawy systemowej naruszył istotę prawa własności oraz proporcjonalności, o których mowa w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 15).

W niniejszej sprawie udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, dalej: RPO lub Rzecznik, który przedstawił stanowisko, iż przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Rzecznik podniósł m.in., że składki na ubezpieczenia społeczne posiadają, podobnie jak podatki, charakter publicznoprawny i jako takie należą do danin publicznych w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych).

RPO podkreślił, że przepis art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wprowadza odstępstwo od ogólnych zasad przedawniania się należności składkowych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, przedawnienie należności z tytułu składek nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania z tego tytułu, jeżeli należności te zostały zabezpieczone hipoteką lub zastawem.

Zdaniem Rzecznika, w praktyce oznacza to, iż w odniesieniu do podmiotów posiadających składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę przymusową, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dalej: ZUS, ma nieograniczoną w czasie możliwość dochodzenia należności z tytułu składek.

RPO podkreślił, że istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji ma wyrok z dnia 8 października 2013 r. w sprawie o sygn. SK 40/12, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisu art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (aktualny adres publikacyjny: Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., dalej: O.p.) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik zauważył przy tym, iż przedmiotowy wyrok dotyczył *hipoteki zabezpieczającej zobowiązania podatkowe, ale konstrukcja hipoteki zabezpieczającej należności z tytułu składek jest analogiczna, wobec czego należy wyrok ten odnieść także do uregulowań zawartych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 6). W tym kontekście Rzecznik zwrócił uwagę na tożsamość uregulowań dotyczących nieprzedawniania zobowiązań podatkowych i należności składkowych w przypadku zabezpieczenia ich hipoteką, zawartych odpowiednio w O.p. oraz w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Omówił też powołaną przez Trybunał Konstytucyjny, w wyroku w sprawie SK 40/12, argumentację uzasadniającą rozstrzygnięcie o niezgodności z Konstytucją przepisu art. 70 § 6 O.p., w zaskarżonym w tej sprawie brzmieniu.

RPO stwierdził, iż podziela stanowisko Sądu pytającego o niezgodności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, nie może zostać utrzymane domniemanie konstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u.s., gdyż przepis ten różnicuje w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podmiotów będących płatnikami składek ubezpieczeniowych, *w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 15, 16). Z punktu widzenia zasady równej ochrony własności nie do zaakceptowania jest bowiem wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązań

przewidujących bardziej rygorystyczne traktowanie płatników posiadających nieruchomości.

RPO podniósł, że, w przypadku ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki, płatnicy składek zostają pozbawieni ochrony swoich praw, gdyż po upływie terminu przedawnienia należności z tytułu składek mogą być nadal egzekwowane. W przypadku płatników składek, wobec których zastosowano inne formy zabezpieczenia, przedawnienie należności następuje zaś na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Według Rzecznika, przepisowi art. 24 ust. 5 u.s.u.s. *można postawić tożsame zarzuty, które doprowadziły do stwierdzenia przez Trybunał niezgodności art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej ze standardami konstytucyjnymi, tj. całkowitego wyłączenia przedawnienia należności publicznoprawnej i równocześnie uczynienie tego na podstawie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium (formy zabezpieczenia należności)* [uzasadnienie wniosku RPO, str. 16]. Rzecznik podkreślił, iż w sytuacji, gdy ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia należności z tytułu składek, powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych przy określaniu zasad regulujących funkcjonowanie tej instytucji, w szczególności o charakterze gwarancyjnym, w tym długości terminu przedawnienia tychże należności. Całkowity brak przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową powoduje bowiem, że przedawnienie staje się instytucją pozorną i wydrażoną z treści, *co zostało uznane za bezwzględnie niedopuszczalne w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dotyczącego instytucji przedawnienia na tle zbyt długich terminów przedawnienia (por. wyrok o sygn. P 41/10)* [tamże].

W ocenie RPO, w świetle przytoczonej przez niego argumentacji, niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu *polega na tym, iż, po pierwsze, powoduje on, że w odniesieniu do podmiotów posiadających składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę przymusową, Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada nieograniczone w czasie możliwości dochodzenia*

zobowiązań składkowych. Po drugie, zaskarżony przepis w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację podmiotów, które posiadają składniki majątkowe, na których można ustanowić rzeczowe zabezpieczenie, traktując je w gorszy sposób z punktu widzenia zasad przedawnienia zobowiązań składkowych niż pozostałych (uzasadnienie wniosku RPO, str. 16, 17). Taka sytuacja prowadzi ma zaś do nieuprawnionego przeniesienia ciężaru nieprzedawnialności zobowiązań składkowych tylko na jedną z kategorii podmiotów, tj. na właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Rzecznika, brak jest przy tym argumentów przemawiających za bardziej rygorystycznym traktowaniem tej właśnie grupy podmiotów. Tym samym zaskarżona regulacja narusza ma zasadę równej ochrony praw majątkowych, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

RPO podniósł ponadto, że przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pozwala na egzekwowanie długu *przez dziesięciolecie*, tworząc stan niepewności po stronie płatników składek. Zapewnienie obywatelowi bezpieczeństwa prawnego zakłada zaś umożliwienie mu przewidywania działań organów władzy publicznej. W opinii Rzecznika, konstrukcja kwestionowanego przepisu nie stwarza takich możliwości podatnikom. W demokratycznym państwie prawa nie może zaś dochodzić do sytuacji, w których obywatel może stać się tzw. dożywotnim dłużnikiem państwa, jeżeli posiada określone składniki majątku, na których można dokonać zabezpieczenia rzeczowego. Płatnik składek ma prawo oczekiwać, że po upływie oznaczonego czasu dojdzie do wygaśnięcia zobowiązania.

Rzecznik podniósł ponadto, że *wpływ zaskarżonej regulacji prowadzącej do dożywotniej egzekucji należności z tytułu składek nie jest jednoznacznie pozytywny, ponieważ może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia nakazu sprawnego działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wreszcie dokonanie takiego zróżnicowania przeprowadzono poprzez zastosowanie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium, odwołując się do formy zabezpieczenia należności.*

Wobec tego zaskarżony przepis jest sprzeczny z przesłankami i granicami wynikającymi z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (uzasadnienie wniosku RPO, str. 17).

Przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi:

Art. 24. (...). 5. Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Przepis ten wprowadza wyjątek od przewidzianej w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasady przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, dalej: składki lub składki na ubezpieczenia społeczne, po upływie określonego czasu. Wyłącza bowiem przedawnienie tychże należności zabezpieczonych hipoteką lub zastawem, niezależnie od jakiegokolwiek upływu czasu.

Przepisy art. 24 ust. 5, jak i art. 24 ust. 4 u.s.u.s. odwołują się do terminu *należności z tytułu składek*. Określony w zaskarżonym przepisie przedmiot zabezpieczenia pozostaje zatem tożsamy z przedmiotem przedawnienia określonym w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W świetle kwestionowanej regulacji, upływ pięcioletniego okresu, po którym – co do zasady – przedawniają się należności z tytułu składek, nie prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania ich uiszczenia, jeżeli dla jego zabezpieczenia ustanowiona została hipoteka lub zastaw. Po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być więc nadal egzekwowane z ograniczeniem polegającym na tym, że egzekucja jest dopuszczalna jedynie z przedmiotu hipoteki lub zastawu i tylko do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem jeszcze przed upływem terminu ich przedawnienia, mogą być określone decyzją uprawnionego organu także po upływie tego terminu. Wydanie takiej decyzji nie narusza więc art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. ZUS w ramach uprawnień wynikających z art. 83 u.s.u.s. może bowiem wydać decyzję ustalającą prawidłowe podstawy wymiaru składek w każdym czasie (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. III AUa 1688/12, LEX nr 1372292).

Warunkiem koniecznym powstania skutku prawnego wynikającego z art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest pozostawanie w obrocie prawnym zabezpieczenia należności z tytułu składek w postaci hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego.

Dla ustalenia, czy zachodzą przesłanki określone w zaskarżonym przepisie, konieczne jest więc zbadanie, czy na dzień podejmowania rozstrzygnięcia względem należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową lub zastawem zabezpieczenie to istniało, tj. czy występowały i trwały podstawy kreujące zabezpieczenie. Ich odpadnięcie sprawia, że ów środek zabezpieczający nie może wywołać skutków, o których stanowi zaskarżony przepis.

Zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 24 ust. 5 u.s.u.s. nie powinien być stosowany z uwagi na jego oczywistą niezgodność z art. 64 ust. 2 Konstytucji – w związku z czym ustanowienie hipoteki przymusowej zabezpieczającej należności z tytułu składek nie wyklucza przedawnienia tychże należności. Termin przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką biegnie więc na zasadach ogólnych (*vide* – wyroki Sądu Apelacyjnego: w Katowicach – z dnia 29 września 2015 r., sygn. III AUa 2392/13; w Gdańsku – z dnia 30 marca 2017 r., sygn. III AUa 1644/16; w Poznaniu – z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. III AUa 1119/16; w Szczecinie – z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn.

III AUa 480/16 – Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach – z dnia 10 października 2017 r., sygn. I SA/G1 582/17, LEX nr 2376212 i z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. I SA/G1 1272/17, LEX nr 2482750, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. II GSK 2706/17, LEX nr 2455181).

W orzecznictwie prezentowany jest jednak także odmienny pogląd co do konstytucyjności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16 (LEX nr 2389585), stwierdził mianowicie, iż *nie można przyjąć, że zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.*

Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, iż *odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty (...). Przyjmuje się, że sytuacja oczywistej niekonstytucyjności może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem Trybunału, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym z tym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016).*

Wskazać należy, iż sądy, odmawiając stosowania art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jako przepisu – w ich ocenie – niezgodnego z ustawą zasadniczą, prezentowały linię orzecniczą, zgodnie z którą orzekanie o

zgodności ustaw z Konstytucją, co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest więc obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Zgodnie z tym stanowiskiem, odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd orzekający za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym podnieść trzeba, że w sytuacji, gdy, w ocenie sądu orzekającego w konkretnej sprawie, nie istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną, prokonstytucyjną wykładnię budzącego zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą aktu normatywnego bądź też przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego, aniżeli zaskarżony, niebudzącego wątpliwości przepisu prawnego – sąd powinien zwrócić się ze stosownym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc swoje wątpliwości dotyczące konstytucyjności danego aktu prawnego (tak jak w niniejszej sprawie – co należy podkreślić – prawidłowo uczynił Sąd pytający). Dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 marca 2000 r., sygn. P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 6 grudnia 2017 r., sygn. P 125/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 80). Wskazać należy, iż także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i NSA wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego

przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą. Sąd powszechny nie ma zaś możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Uzasadniając to stanowisko, wskazuje się m.in., iż wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada jej bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie w priorytetami ustanowionymi w ustawie zasadniczej. Sądy mają więc obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza więc kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bowiem wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Przepis art. 188 ustawy zasadniczej zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (*vide* – wyroki SN z dnia: 2 kwietnia 2009 r., sygn. IV CSK 485/08, LEX nr 550930; 17 marca 2016 r., sygn. V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148; 16 czerwca 2016 r., sygn. SNO 21/16, LEX nr 2064239 oraz wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II GSK 1208/10, LEX nr 746078).

W kontekście niniejszej sprawy podnieść też trzeba, że, w orzeczeniach sądowych, odmawiając stosowania art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ze względu na jego niekonstytucyjność, odwoływano się do wyroku

Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 40/12, w którym Trybunał orzekł m.in., iż przepis art. 70 § 6 O.p., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do 31 stycznia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przedmiotowy wyrok nie dotyczył więc przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten nie został wyeliminowany z obowiązującego porządku prawnego i w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zachowuje swoją moc obowiązującą, zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa.

W niniejszej sprawie, przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów dotyczących niekonstytucyjności zaskarżonego unormowania, konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz.12; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 4 października 2017 r., sygn. P 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 61).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest więc spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, pytanie prawne może dotyczyć zgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. z aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą. Sąd może kwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa podczas rozstrzygania przez niego sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem wnoszącym pytanie prawne zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Korzystanie z pytania prawnego uwarunkowane jest tym, aby od odpowiedzi udzielonej na nie przez Trybunał Konstytucyjny uzależnione było rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, który pytanie to skierował. Odpowiedź na pytanie musi być niezbędna sądowi do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21; 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 80 oraz 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 44).

Jak wcześniej wskazano, przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem. Przewiduje zatem dwie formy

zabezpieczenia należności z tytułu składek, przy ustanowieniu których zabezpieczone należności nie ulegają przedawnieniu.

W sprawie, w związku z którą Sąd pytający sformułował pytanie prawne, należności z tytułu składek zostały zabezpieczone hipoteką. Nie miała zaś zastosowania instytucja zabezpieczenia w formie zastawu.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy niedopuszczalności przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych zastawem, nie miałoby więc wpływu na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym, w której skierował on pytanie prawne.

Tym samym pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej w części dotyczącej zarzutów niezgodności z ustawą zasadniczą art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek ze względu na ich zabezpieczenia zastawem.

Na marginesie zauważyć należy, iż w uzasadnieniu pytania prawnego przytoczona została głównie argumentacja uzasadniająca zarzut niezgodności z Konstytucją 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką. Brak jest zaś argumentacji wystarczająco uzasadniającej zarzut niekonstytucyjności tego przepisu w zakresie dotyczącym skutków zabezpieczenia należności z tytułu składek zastawem.

W kontekście niniejszej sprawy należy ponadto zwrócić uwagę, iż w pytaniu prawnym jako przedmiot zaskarżenia został wskazany jedynie przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w którego treści mowa jest wyłącznie o przedawnieniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

W sprawie, w której zostało sformułowane pytanie prawne, z uwagi na zastosowanie zabezpieczenia w formie hipoteki, nie przedawniły się należności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ubezpieczenie zdrowotne (Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych) oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Zgodnie z art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz 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, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne.

Na podstawie tego przepisu do wymienionych w nim składek może być również stosowany odpowiednio przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże przepis art. 32 tej ustawy nie został wskazany, zważkowo z art. 24 ust. 5, jako podlegający kontroli w niniejszej sprawie.

Przepis art. 24 ust. 5 u.s.u.s., samoistnie, nie dotyczy zaś przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ani składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, *Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej*. W myśl ustępu drugiego tegoż artykułu, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz wskazanie wzorca kontroli. Tym samym oznaczenie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść

zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie może przy tym – wychodząc poza granice pytania prawnego, wniosku czy skargi konstytucyjnej – modyfikować zakresu kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

W związku z powyższym, w niniejszej sprawie merytorycznemu badaniu powinien podlegać przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim dotyczy wyłączenia przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką.

W pozostałej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega zaś umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W niniejszej sprawie wskazane wydaje się także odniesienie się do zgłoszonych przez Sąd pytający zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji z punktu widzenia wzorców kontroli.

Sąd pytający w *petitum* pytania prawnego jako wzorce kontroli wskazał przepisy art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, iż Sąd pytający zarzuca kwestionowanej regulacji przede wszystkim naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji jako podstawowego wzorca kontroli. Powołana w tymże pytaniu prawnym argumentacja dotyczy bowiem w głównej mierze zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z wyrażoną we wskazanym wzorcu kontroli zasadą równej ochrony praw majątkowych. Argumentacja dotycząca niezgodności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. z przepisami art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej ma zaś wzmocnić zarzut naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Nie wychodząc poza zakres pytania prawnego, zasadne wydaje się więc przyjęcie, iż w niniejszej sprawie podstawowym wzorcem kontroli jest przepis

art. 64 ust. 2, zaś wzorce z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji mają charakter związkowy.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, [w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Przepis ten formułuje podmiotowe prawo równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża także podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tymże przepisie praw. Ścisłe powiązanie równej dla wszystkich ochrony prawnej z prawem własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się nieodłącznym aspektem prawa podmiotowego, bez którego prawa z art. 64 ust. 2 Konstytucji pozbawione zostałyby swej istoty. Równość, o której mowa w tym przepisie ustawy zasadniczej, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w nim praw i do zapewnienia im takiej właśnie, równej ochrony. Równą ochroną objęte są zarazem konstytucyjne i ustawowe prawa majątkowe.

Na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnych praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko zatem nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej.

Obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym,

a w wymiarze negatywnym jest obowiązany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tych względów przepis ten powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugiej ustawy zasadniczej). Przy odnoszeniu zasady równości do praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (*vide* – L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016 r., str. 610 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11).

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, *[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*.

Przepis ten określa przesłanki ograniczenia prawa własności. Nie odnosi się do innych praw majątkowych. Fakt ten należy interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplanie prawa własności w porównaniu do innych

praw majątkowych, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny i wyraźny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Nie wskazuje przy tym wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określa za to przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności o charakterze formalnym (dopuszczalność ograniczenia jedynie w drodze ustawy), jak i materialnym (zakaz naruszenia istoty prawa własności), które stanowią kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Zakazane w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej naruszenie istoty prawa własności występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej, lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31; 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77; 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 81; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*). Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można, w pierwszej kolejności, stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (*Zasady ogólne*), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Sprowadza się ona do zakreslenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie zawiera przy tym w swojej treści – co należy ponownie podkreślić – wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej oraz zakreslenia maksymalnej granicy ingerencji. Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie

jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję.

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest więc przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3 i przy badaniu dopuszczalności ograniczeń prawa własności normy wyrażone w tych dwóch przepisach stosuje się kumulatywnie.

Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje przy tym, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.

Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ograniczenia prawa własności musi tym samym opierać się zarówno na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3, jak i uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/ 2002, poz. 26; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A2013, poz. 97; 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71; 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 81).

W niniejszej sprawie z *petitum* oraz uzasadnienia pytania prawnego wynika, że przedstawiony w nim problem dotyczy zgodności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji przyjętej przez ustawodawcę regulacji, która wyłącza możliwość przedawnienia należności z tytułu składek ze względu

na zabezpieczenie tej należności w formie hipoteki, a zwłaszcza kwestii konstytucyjności rozwiązania, w którym o dopuszczalności lub niedopuszczalności przedawnienia należności z tytułu składek decyduje posiadanie lub nieposiadanie przez ich płatników składników majątkowych, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczenia tejże należności wyłączająca jej przedawnienie. Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest przy tym samo wyłączenie przedawnienia należności z tytułu składek, lecz to, że o istnieniu lub nieistnieniu tego przedawnienia decyduje forma zabezpieczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, a właściwie – posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa (*vide* – cytowany wcześniej fragment uzasadnienia ze str. 12 pytania prawnego).

Zarzuty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji należy uznać za niezasadne.

Na wstępie odnieść należy się do problematyki ubezpieczeń społecznych oraz regulacji dotyczących przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zabezpieczenia tychże należności hipoteką.

Stosunek ubezpieczenia społecznego łączy co do zasady trzy podmioty: ZUS jako ubezpieczyciela, ubezpieczonego oraz płatnika (*vide* – F. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009 r., str. 331). Na stosunek ten składa się obowiązek uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika (ubezpieczonego) oraz obowiązek wypłaty określonych w ustawie świadczeń ubezpieczonemu przez ZUS (art. 6 oraz art. 16 i nast. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Stosunek ubezpieczenia społecznego jest przy tym specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Strony tego stosunku mają bowiem wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku, są równe i powinny być traktowane jednakowo. Jednocześnie zaś ZUS występuje

w charakterze podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego i kontroluje wykonywanie zadań płatników w ramach systemu ubezpieczeń społecznych (art. 86 i nast. u.s.u.s.) [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35].

Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne obejmuje z mocy ustawy osoby określone w art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stosunek ubezpieczenia społecznego może być również oparty na dobrowolnym uczestnictwie osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego (*vide* – Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009 r., str. 104 i nast.).

Ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (ubezpieczenie chorobowe);
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (ubezpieczenie wypadkowe) [art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych].

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.u.s., zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone tą ustawą wykonują: ZUS (pkt 1); otwarte fundusze emerytalne, określone w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, w zakresie gromadzenia i lokowania składki na ubezpieczenie emerytalne, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a tej ustawy (pkt 2), oraz płatnicy składek (pkt 4).

Ubezpieczonymi są osoby fizyczne podlegające chociażby jednemu z ubezpieczeń wymienionych w art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu lub wypadkowemu (art. 4 pkt 1 tej ustawy).

W myśl art. 4 pkt 2 u.s.u.s., płatnikami składek są m. in.:

- pracodawca, w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą, oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca ZUS (lit. a);
- ubezpieczony zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne (lit. d);
- osoba fizyczna, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U., poz. 646) – w stosunku do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności (lit. ra).

W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca nie zdefiniował pojęcia *składki na ubezpieczenia społeczne*.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 i 3 u.s.u.s., składki to po prostu składki na ubezpieczenia społeczne osób ubezpieczonych, a więc osób fizycznych podlegających chociaż jednemu z ubezpieczeń przewidzianych w ustawie (*vide* – J. Wantoch – Rekowski, *Składki na ubezpieczenia emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005 r., str. 98, 99).

Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.u.s., należności z tytułu składek obejmują: składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowe opłaty. Należności te podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu sądowym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm., dalej: u.p.e.a.) lub w trybie egzekucji sądowej, którą regulują przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.).

ZUS, jako wierzyciel, ma możliwość dokonania wyboru trybu, w jakim będą dochodzone egzekwowanie należności (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. III CZP 37/09, OSNC 2010/2/22 oraz M. Bartoszevska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod

red. J. Wantoch – Rekowskiego, Wolters Kluwer Polska 2015 r., komentarz do art. 24).

Należności z tytułu nieopłaconych składek podlegają przymusowemu ściągnięciu pod warunkiem, iż nie uległy przedawnieniu.

Instytucja przedawnienia należności z tytułu składek została uregulowana w przepisach art. 24 ust. 4 – 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 tej ustawy, *[n]ależności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5 – 6.*

Co do zasady zatem, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosi 5 lat.

Termin przedawnienia liczony jest od upływu terminu ich wymagalności, który w relacjach płatnik – ZUS następuje w terminie ich płatności, przypadając (w zależności od rodzaju płatnika) na 5., 10., lub 15. dzień miesiąca następnego po miesiącu, w którym powstał obowiązek opłacenia składki (art. 47 u.s.u.s.) [vide – M. Bartoszewska, (w:) *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 24].

Zauważyć należy, iż termin przedawnienia należności z tytułu składek ulegał zmianom.

W pierwotnym brzmieniu przepis art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowił:

Art. 24. (...) 4. Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, a w przypadku przerwania biegu przedawnienia, o którym mowa w ust. 5, po upływie 10 lat licząc od dnia, w którym stały się wymagalne.

Ustawą 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, dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., przyjęto, iż termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosi 10 lat od dnia ich wymagalności.

W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2002 r. termin przedawnienia należności wynosił zatem 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się one wymagalne, zaś w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2011 r. termin ten wynosił 10 lat.

Na marginesie zauważyć należy, że przepisy intertemporalne ustawy zmieniającej nie określały, czy w przypadku należności z tytułu składek, które powstały przed dniem 1 stycznia 2003 r. i nie uległy przedawnieniu do dnia 31 grudnia 2002 r., należy stosować pięcioletni czy dziesięcioletni okres przedawnienia.

Problem ten rozstrzygnął Sąd Najwyższy, który w uchwałach z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. II UZP 5/08 (OSNP 2009/1–2/17) oraz z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. I UZP 4/08 (OSNP 2009/1–2/19), przyjął, iż do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należnych i nieprzedawnionych przed dniem 31 grudnia 2002 r. należy stosować dziesięcioletni okres przedawnienia przewidziany w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu nadanym mu ustawą zmieniającą.

Ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., przepisowi art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadano aktualnie obowiązujące, cytowane wcześniej, brzmienie.

W tym przypadku, w przeciwieństwie do poprzedniej nowelizacji, ustawodawca wprowadził przepis przejściowy, zgodnie z którym do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 września 2011 r., z tym że pięcioletni bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Natomiast jeżeli przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiłoby zgodnie z przepisami dotychczasowymi wcześniej – przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosi zatem – co do zasady – 5 lat od dnia ich wymagalności.

Zgodnie zaś z art. 24 ust. 5d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, *przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja została wydana.*

Ustawodawca, w art. 24 ust. 6g u.s.u.s., uregulował odrębnie przedawnienie nienależnie opłaconych składek.

Przepis ten stanowi:

Art. 24.(...). 6g. Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia:

- 1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b;*
- 2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b.*

Ustawodawca wprowadził w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych również uregulowania przewidujące zawieszenie oraz przerwanie biegu terminu przedawnienia.

Zgodnie z art. 24 ust. 5a tej ustawy, bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu w przypadku zawarcia umowy w przedmiocie rozłożenia należności z tytułu składek na raty – od dnia zawarcia tej umowy do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty.

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek następuje też w przypadku:

– podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony – od dnia podjęcia tej czynności do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego (art. 24 ust. 5b u.s.u.s.);

– wystąpienia wstępnego zagadnienia prawnego, od którego uzależnione jest wydanie decyzji, a którego rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu lub sądu – do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż przez 2 lata (art. 24 ust. 5e u.s.u.s.);

– wydania przez ZUS decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia – od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna (art. 24 ust. 5f u.s.u.s.);

– śmierci spadkodawcy – od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy (art. 24 ust. 6 u.s.u.s.).

W art. 24 ust. 6h ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca uregulował także zawieszenie biegu terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek. Przepis ten stanowi:

Art. 24.(...). 6h. Bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w ust. 6g, ulega zawieszeniu:

1) w przypadku wydania przez Zakład decyzji w sprawie nienależnie opłaconych składek – od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna;

2) jeżeli wydanie decyzji w sprawie nienależnie opłaconych składek jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd – do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż na okres 2 lat;

3) od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy;

4) w przypadku wydania przez Zakład decyzji stwierdzającej brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym lub obniżającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia - od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna.

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia ma ten skutek, iż po ustaniu okoliczności, powodującej jego zawieszenie, termin ten biegnie dalej z uwzględnieniem okresu sprzed zawieszenia.

Zgodnie z art. 24 ust. 5c u.s.u.s., przerwanie biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek następuje w przypadku ogłoszenia upadłości. Po przerwaniu bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego lub o jego umorzeniu.

Jeśli chodzi o hipotekę przymusową jako formę zabezpieczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, to zasady jej ustanawiania wynikają wprost z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Do hipoteki przymusowej zabezpieczającej należności z tytułu składek mają przy tym odpowiednie zastosowanie przepisy o hipotece na nieruchomości (art. 26 ust. 3c u.s.u.s.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [art. 26 ust. 4 u.s.u.s.].

W myśl 26 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na żądanie ZUS lub kierownika terenowej jednostki organizacyjnej ZUS, będącego jednocześnie organem egzekucyjnym, dłużnik obowiązany jest do wyjawienia nieruchomości oraz przysługujących mu praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu – jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że należności z tytułu składek mogą zostać nieopłacone.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 u.s.u.s., [d]la zabezpieczenia należności z tytułu składek Zakładowi przysługuje hipoteka przymusowa na wszystkich nieruchomościach dłużnika, z uwzględnieniem ust. 3a i 3b. Podstawą

ustanowienia hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego.

Na podstawie art. 26 ust. 2 u.s.u.s. podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej są wystawione przez ZUS dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz wysokość tejże należności. W sytuacji, gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie jest dokonywane przez złożenie tych dokumentów do zbioru dokumentów.

W myśl art. 26 ust. 3a u.s.u.s., przedmiotem hipoteki przymusowej może być:

- 1) część ułamkowa nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika;
- 2) nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka;
- 3) nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności łącznej wspólników spółki cywilnej lub część ułamkowa nieruchomości stanowiąca udział wspólników spółki cywilnej – w przypadku gdy dłużnikiem jest spółka.

Zgodnie zaś z art. 26 ust. 3b tej ustawy, przedmiotem hipoteki przymusowej może być także:

- 1) użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego lub udział w tym prawie;
- 2) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub udział w tym prawie;
- 3) wierzytelność zabezpieczona hipoteką;
- 4) statek morski lub statek morski w budowie wpisane do rejestru okrętowego.

Hipoteka może być ustanowiona na nieruchomości stanowiącej własność dłużnika. Oznacza to, że zabezpieczenie może być dokonane nie tylko na majątku płatnika, lecz także na majątku innych osób będących dłużnikami, a zatem również na majątku osób trzecich i następców prawnych (*vide* – M. Łabanowski,

[w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. J. Wantoch – Rekowskiego, Wolters Kluwer Polska 2015 r., komentarz do art. 26).

Zgodnie z cytowanym przepisem art. 26 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dla skutecznego wystąpienia przez ZUS z wnioskiem do właściwego sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej konieczne jest łączne spełnienie dwóch warunków, tj. wydanie decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej albo o odpowiedzialności następcy prawnego oraz doręczenie tej decyzji dłużnikowi.

Zabezpieczenie należności z tytułu składek poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej nie ma charakteru dobrowolnego. Zastosowanie tej formy zabezpieczenia nie jest uzależnione od zgody czy też wniosku dłużnika.

Jak stanowi art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016r., poz. 790 ze zm.; dalej: ustawa o księgach wieczystych), *[w]ierzyciel, którego wierzytelność jest stwierdzona tytułem wykonawczym, określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, może na podstawie tego tytułu uzyskać hipotekę na wszystkich nieruchomościach dłużnika (hipoteka przymusowa).*

Zgodnie z art. 110 tej ustawy, *[h]ipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie:*

- 1) postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia;*
- 2) postanowienia prokuratora;*
- 3) decyzji administracyjnej, o ile przepisy szczególne tak stanowią, chociażby decyzja nie była ostateczna;*
- 4) dokumentu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289);*
- 5) zarządzenia zabezpieczenia określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo zarządzenia zabezpieczenia określonego w ustawie, o której mowa w pkt 4.*

Przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 110 pkt 3 ustawy o księgach wieczystych, jest przepis art. 26 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Hipoteka przymusowa powstaje na wniosek wierzyciela. Zgodnie z art. 29 ustawy o księgach wieczystych, wpis hipoteki przymusowej ma moc wsteczną od dnia złożenia wniosku o jego dokonanie.

Hipoteka przymusowa jest środkiem zabezpieczenia wierzytelności, a postępowanie o jej ustanowienie nie może być traktowane jak postępowanie egzekucyjne (*vide* – postanowienie SN z dnia 16 września 2016 r., sygn. IV CSK 781/15, LEX nr 2139255).

Jak stwierdził SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. IV CSK 205/15 (LEX nr 1994282), *hipoteka przymusowa nie zmierza do zaspokojenia wierzyciela i nie warunkuje wszczęcia egzekucji z nieruchomości, a sąd wieczystoksięgowy nie działa jako organ egzekucyjny. Hipoteka przymusowa występuje jako środek zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności, a postępowanie o wpis hipoteki przymusowej odbywa się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie wieczystoksięgowe (...). Ustanowienie hipoteki przymusowej nie jest ani rodzajem, ani sposobem egzekucji; jego skutkiem nie jest też wyegzekwowanie roszczenia, lecz zabezpieczenie wykonania zobowiązania. Jest to postępowanie zmierzające do ułatwienia przyszłego postępowania egzekucyjnego. (...) hipoteka przymusowa jest środkiem zabezpieczenia wierzytelności, a postępowanie o jej ustanowienie jest postępowaniem rozpoznawczym, niemającym odniesień do postępowania egzekucyjnego, pozwalających na traktowanie tego postępowania jak postępowania egzekucyjnego.*

Zgodnie z art. 26 ust. 7 u.s.u.s., zaspokojenie z przedmiotu hipoteki przymusowej następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że z przedmiotu hipoteki jest prowadzona egzekucja przez sądowy organ egzekucyjny.

Zauważyć ponadto należy, iż, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 33 – 33b O.p. regulujące zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych.

Co do zasady ZUS ma możliwość wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie przepisów u.p.e.a. Zgodnie z art. 19 § 4 u.p.e.a., *Dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, które nie mogą być potrącane z bieżących świadczeń.* Dyrektor ZUS jako organ egzekucyjny nie może zatem prowadzić egzekucji z nieruchomości. Organem uprawnionym do prowadzenia egzekucji z nieruchomości jest naczelnik Urzędu Skarbowego (art. 19 § 1 u.p.e.a.).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do równej ochrony prawnej własności, zauważyć należy, że zaskarżona regulacja istotnie prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, w stosunku do których zabezpieczono należności z tytułu składek – w zależności od formy prawnej, w jakiej nastąpiło zabezpieczenie tychże należności. Należności zabezpieczone hipoteką przymusową (podobnie jak należności zabezpieczone zastawem) nie ulegają bowiem przedawnieniu, podczas gdy należności zabezpieczone w innej formie przedawniają się na zasadach ogólnych.

Okoliczność, że przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącza możliwość przedawnienia należności z tytułu składek

wobec tych płatników, na majątku których zostały one zabezpieczone hipoteką przymusową, nie oznacza jednak, że ta grupa podmiotów została potraktowana przez ustawodawcę w sposób naruszający konstytucyjne prawo do równej ochrony praw majątkowych poprzez zróżnicowanie ich sytuacji w stosunku do podmiotów, na majątku których nie zastosowano takiej formy zabezpieczenia należności z tytułu składek.

Podnieść bowiem trzeba, że przewidziana w art. 64 Konstytucji ochrona prawa własności nie oznacza zupełnej niemożności ingerencji ustawodawcy w treść tego prawa, jego absolutnej nienaruszalności. Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet celową. Prawo podmiotowe wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma zatem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom pod warunkiem zachowania ram konstytucyjnych, limitujących to ograniczenie. Ramy te tworzone są przez przepisy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; 7 października 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 13).

Wprowadzone przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie ograniczenie ochrony prawa własności mieści się w granicach dopuszczalności takiego ograniczenia określonych w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenie to zostało wprowadzone przepisem rangi ustawowej.

Kwestionowana regulacja ma przy tym na celu zapewnienie uiszczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne poprzez wyłączenie możliwości ich przedawnienia. W świetle tej regulacji, ustanowienie hipoteki przymusowej służy przygotowaniu przyszłego przymusowego ściągnięcia zabezpieczonych nią należności z tytułu składek.

W związku z tym zauważyć trzeba, że przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne powoduje wygaśnięcie – z mocy prawa – obowiązku ich uiszczenia (obowiązku składkowego).

Na podstawie art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do należności z tytułu składek stosuje się bowiem odpowiednio przepis art. 59 § 1 pkt 9 O.p., zgodnie z którym zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części wskutek przedawnienia.

W przypadku przedawnienia należności z tytułu składek wierzyciel, chociaż niezaspokojony, nie ma więc już podstaw prawnych do ich egzekwowania. Po stronie dłużnika nie istnieje zaś prawny obowiązek zapłaty tychże należności.

W odniesieniu do sytuacji, w której płatnik dokonałby wpłaty przedawnionej należności z tytułu składek, wydaje się, iż mogą mieć zastosowanie przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczące nienależnie opłaconych składek.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35), *[p]ojęcie nienależnie opłaconej składki nie zostało zdefiniowane w ustawie. Nie ulega jednak wątpliwości, że nienależnie opłacona składka nie stanowi składki ustalonej w oparciu o zasady określone w art. 15 – 32 u.s.u.s., czyli obowiązkowego świadczenia w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego.*

W piśmiennictwie wskazuje się, iż poprzez nienależnie opłaconą składkę należy rozumieć zarówno nienależne świadczenie, czyli świadczenie uiszczone przez płatnika składek bez podstawy prawnej, jak i świadczenie spełnione w wysokości wyższej niż należna, tzw. nadpłatę (*vide* – M. Łobanowski, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. J. Wantoch – Rekowskiego, Wolters Kluwer Polska 2015 r., komentarz do art. 24).

W pojęciu *nienależnie opłaconej składki*, jak się wydaje, mieszczą się zatem także uiszczone należności z tytułu składek, które uprzednio uległy przedawnieniu.

Ustawodawca w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych uregulował problematykę zwrotu nienależnie opłaconych składek w sposób autonomiczny, w przepisach art. 24 ust. 6a – 6h.

W związku z tym w tego rodzaju sprawach nie mają zastosowania przepisy O.p. ani też art. 410 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., dalej: k.c.) dotyczący świadczenia nienależnego.

Zgodnie z art. 24 ust. 6a u.s.u.s., *[n]ienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez Zakład z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek, z zastrzeżeniem ust. 6c, 8 i 8d.*

ZUS ma przy tym obowiązek powiadomienia płatnika składek o kwocie nienależnie opłaconych składek, które mogą być zwrócone, chyba że nie przekraczają wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym (art. 24 ust. 6b u.s.u.s.).

Po stwierdzeniu, że składki zostały nienależnie opłacone, płatnik składek może złożyć wniosek o ich zwrot. Nienależnie opłacone składki podlegają zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wpływu tegoż wniosku (art. 24 ust. 6c i ust. 6d u.s.u.s.).

Jeżeli nienależnie opłacone składki nie zostaną zwrócone w tym terminie, podlegają oprocentowaniu w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych, od dnia złożenia wniosku o ich zwrot (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

Zgodnie zaś z art. 24 ust. 6f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w przypadku braku płatnika składek lub jego następcy prawnego ZUS zawiadamia ubezpieczonego o kwocie nienależnie opłaconych składek w części

sfinansowanej przez ubezpieczonego i na jego wniosek zwraca nienależnie opłacone składki.

Nienależnie opłacone składki podlegają zatem zaliczeniu przez ZUS z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 6c, 8 i 8d (*vide* także – wyrok SN z dnia 10 marca 2016 r., sygn. III CSK 199/15, LEX nr 2026128).

W świetle wskazanych regulacji, od woli płatnika zależy więc, czy w przypadku stwierdzenia nienależnie opłaconych składek ZUS zaliczy je na poczet zaległych lub bieżących składek przyszłych, czy też zwróci je płatnikowi.

W kontekście niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę, iż skutek przedawnienia należności z tytułu składek jest inny aniżeli w przypadku przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych.

Na gruncie ogólnych przepisów prawa cywilnego przy przedawnieniu roszczenia majątkowego (a takim jest zawsze wierzytelność zabezpieczona hipoteką na nieruchomości) dłużnikowi przysługuje zarzut przedawnienia roszczenia, który może podnieść przeciwko wierzycielowi, prowadząc do oddalenia powództwa. Zgodnie bowiem z art. 117 § 2 zdanie pierwsze k.c., *[p]o upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia*. Inaczej zatem, niż przy przedawnieniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przedawnione cywilnoprawne roszczenie majątkowe nie wygasa, lecz zamienia się w tzw. zobowiązanie naturalne, którego cechą jest niedopuszczalność jego przymusowej realizacji. Roszczenia przedawnionego nie można jedynie skutecznie dochodzić przed sądem, jeżeli ten, przeciwko któremu takie roszczenie przysługuje, uchylił się od jego zaspokojenia, podnosząc zarzut przedawnienia.

Jak należy ponownie wskazać, istotą przewidzianej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych instytucji przedawnienia należności z tytułu składek na

ubezpieczenia społeczne jest wygaśnięcie – z mocy prawa – zobowiązania do ich uiszczenia po upływie określonego czasu, chociaż nie zostało ono uregulowane. Podkreślić przy tym trzeba, iż przedawnienie należności z tytułu składek powoduje, że podmiot zobowiązany do ich uiszczenia nie wywiąże się z ciążącego na nim obowiązku składkowego także wtedy, gdy jego sytuacja majątkowa mu na to pozwala.

Przy ocenie kwestionowanej regulacji, która, jak już podniesiono, służy zapewnieniu realizacji obowiązku składkowego, należy także uwzględnić charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne.

Składka na ubezpieczenie społeczne jest to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, bezzwrotnym, powszechnym, celowym i wzajemnym (odpłatnym, ekwiwalentnym).

Przymusowość oznacza, że należności z tytułu składek mogą być dochodzone w trybie właściwym do ściągania opłat publicznych i podatków. Celowość oznacza obowiązek przeznaczenia funduszy pochodzących ze składek wyłącznie na wypłatę świadczeń. Składka opłacona w prawidłowy sposób i we właściwej wysokości nie podlega zwrotowi.

Wzajemność (odpłatność, ekwiwalentność) oznacza istnienie zależności między prawem do świadczenia a obowiązkiem uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne. Realizacja tego prawa następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń. Jeśli jednak zdarzenie (ryzyko) nie zajdzie, składka nie podlega zwrotowi (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76), *[s]kładki opłaca się zatem po to, aby otrzymać (albo też zapewnić najbliższym członkom rodziny) prawo do określonego świadczenia z ubezpieczeń społecznych.*

Podkreślić należy, iż składka na ubezpieczenie społeczne jest świadczeniem celowym, stanowiącym dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dalej: FUS, będącego państwowym funduszem celowym. Dysponentem tego funduszu jest ZUS (art. 52 ust. 1 pkt 1 i art. 51 u.s.u.s.).

Składki na ubezpieczenia społeczne są charakterystycznym źródłem finansowania zabezpieczeń społecznych mającym własną nazwę. Naturalnie występują różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na finansowanie odmiennych ubezpieczeń (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, *op. cit.* oraz J. Wantoch – Rekowski, *Składki na ubezpieczenia emerytalne – konstrukcja i charakter prawny, op. cit.*, str. 98, 99).

Składki są przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego. Środki finansowe pochodzące z tych składek mają tym samym charakter publicznych środków finansowych.

Składki na ubezpieczenia społeczne należy zaliczyć do danin publicznych, niebędących podatkami, tj. danin publicznych o charakterze niepodatkowym.

W tym kontekście zauważyć trzeba, iż Konstytucja nie zawiera definicji podatku i daniny publicznej.

Podatek stanowi dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym. Jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową.

Jedną z podstawowych cech wyróżniających podatki jest brak odpłatności (ekwiwalentności). Uiszczeniu podatku nie towarzyszy bowiem żadne bezpośrednio z podatkiem powiązane świadczenie wzajemne ze strony państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Czymś zupełnie innym jest tzw. odpłatność ogólna, a więc możliwość korzystania przez podatnika ze świadczeń finansowanych z dochodów publicznych, które państwo realizuje w ramach

wypełniania zadań publicznych. Zakres tego rodzaju świadczeń nie zależy bowiem ani od wysokości płaconego podatku, a często nawet o realizacji obowiązku podatkowego. Wpływy z podatków służą bowiem finansowaniu usług publicznych, z których korzystać może każdy podatnik (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12; *op. cit.*; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 51 oraz W. Nykiel, *Pojęcie i konstrukcja podatku*, [w:] *System Prawa Finansowego, tom III, Prawo daninowe*, pod red. E. Etel, Warszawa 2010 r., str. 27).

Pojęcie *danina publiczna* obejmuje świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie na mocy władztwa daninowego. Są to świadczenia o charakterze ogólnym, takie jak podatki, składki, opłaty, cła, dopłaty oraz inne świadczenia pieniężne wynikające z przepisów ustawy.

Wzorcowym przykładem daniny publicznej jest podatek. Do danin publicznych zaliczane są także świadczenia pieniężne, niebędące podatkami (które może różnić od podatku przynajmniej częściowa odpłatność lub ekwiwalentność).

Daniny publiczne powinny służyć przede wszystkim celom ogólnym prowadzącym się do finansowania państwa i jego zadań publicznych. Przeznaczone są, co do zasady, na utrzymanie państwa czy też realizację ważkiego z punktu widzenia wartości konstytucyjnych celu publicznego. Służą finansowaniu całości zadań publicznych państwa lub samorządu terytorialnego wynikających z Konstytucji oraz ustaw.

Cel wyłącznie ogólny i fiskalny nie jest jednak konieczną cechą daniny publicznej. Daniny publiczne mogą służyć także celom pozafiskalnym, gdyż mają do spełnienia nie tylko funkcje dochodowe, ale także ekonomiczne i społeczne. Wśród danin publicznych dopuszczalne są zatem tzw. daniny celowe (przeznaczenia szczególnego, a nie ogólnego), czyli takie, które po pierwsze, służą finansowaniu jedynie niektórych, koniecznych wskazanych w ustawie zadań

publicznych państwa lub samorządu terytorialnego, oraz po drugie, nie są dochodem budżetowym państwa lub samorządu terytorialnego, lecz są np. pozabudżetowymi dochodami celowymi. Inne daniny publiczne (niepodatkowe) mogą zatem różnić się od podatku; po pierwsze – celowym, a nie ogólnym i budżetowym przeznaczeniem, po drugie – wzajemnością, tj. związkiem między wniesieniem daniny a dokonaniem określonej czynności przez organ państwowy, chociażby częściową odpłatnością. Wprowadzenie takiej niepodatkowej daniny publicznej powinno mieć uzasadnienie w wartościach i gwarancjach konstytucyjnych, którym służyć ma realizacja wyodrębnionego zadania publicznego. W przypadku szeroko rozumianego systemu zabezpieczeń społecznych i zdrowotnych istnieje trwała przesłanka istnienia odrębnych danin celowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, *op. cit.*; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, *op. cit.* oraz T. Dębowska – Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle Konstytucji*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Niemiec, Wrocław 2009 r., str. 115 i 119).

Jak wcześniej wskazano, składka na ubezpieczenia społeczne jest przeznaczona na określony cel i ma charakter wzajemny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że składka na ubezpieczenia społeczne jest ciężarem publicznym, o którym mowa w art. 84 Konstytucji i – zarazem – daniną publiczną w rozumieniu art. 217 ustawy zasadniczej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, *op. cit.*; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; 29 listopada 2017 r., sygn. P 9/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 78).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14 (*op. cit.*), *składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji.*

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym składki na ubezpieczenia społeczne mają charakter świadczeń o charakterze publicznoprawnym i jako takie należą do danin publicznych w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (*vide* – uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 5 kwietnia 2006 r., sygn. III CZP 121/05, OSNP 2007/3 – 4/50 oraz wyroki SN z dnia: 4 czerwca 2008 r., sygn. II UK 12/08, OSNP 2009/21- 22/291; 24 stycznia 2013 r., sygn. akt V CSK 63/12, LEX nr 1293850; 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, LEX nr 2389585).

W piśmiennictwie wskazuje się, iż składki są świadczeniami publicznymi, a ich wierzycielem jest *organ rentowy*, tj. podmiot realizujący zadania publiczne w sferze zabezpieczenia społecznego (*vide* – D. Wajda, *Cywilnoprawna odpowiedzialność płatnika składek wobec ubezpieczonego za naruszenie obowiązków płatniczo – rozliczeniowych*, [w:] *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* nr 6 z czerwca 2018 r., str. 20).

Reasumując, zasadne jest przyjęcie, iż składka na ubezpieczenia społeczne ma charakter odrębnej, niepodatkowej daniny publicznej i należy do szerszej kategorii *ciężarów i świadczeń publicznych*, o której mowa w art. 84 Konstytucji.

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest zaś powszechnym obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, tj. w art. 84 oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie.

Uiszczanie daniny publicznej w postaci składki na ubezpieczenia społeczne jest więc konstytucyjnym obowiązkiem każdego podmiotu zobowiązanego do tego ustawą.

Kwestionowana regulacja – stwarzając możliwość egzekwowania przedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – jest więc funkcjonalnie związana z zapewnieniem wykonywania przez obywateli i inne podmioty obowiązku uiszczania daniny publicznej w postaci tychże składek.

Podnieść ponadto trzeba, że składki na ubezpieczenia społeczne służą urzeczywistnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który stanowi:

Art. 67. 1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Z przepisu tego wynika nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, tj. minimalnego zakresu tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować. Rozumie się przez to konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb jednostki, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość. Istotę prawa do zabezpieczenia społecznego stanowi ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, *op. cit.*; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, *op. cit.*; 25 kwietnia 2017 r., sygn. P 34/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 34).

Wyrażone w art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje dwa powiązane ze sobą elementy, wymagające aktywności ze strony władz publicznych. Pierwszy z nich nakłada na państwo obowiązek zorganizowania systemu zabezpieczenia społecznego, który zapewnić będzie możliwość gromadzenia środków, zarządzania nimi oraz finansowania z nich różnego typu świadczeń. Oprócz tego konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego ma również swój wymiar prawa podmiotowego. Sprowadza się do obowiązku efektywnej realizacji różnego typu świadczeń, przeznaczonych dla poszczególnych beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego ukształtowanego przez władze publiczne. Oba te elementy są konieczne. Łącznie mają stanowić spójny system zabezpieczenia społecznego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 września 2004 r. w sprawie SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57).

Obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych w obszarze zabezpieczenia należy rozumieć jako nakaz realizacji konstytucyjnego prawa do tegoż zabezpieczenia w taki sposób, aby z jednej strony uwzględnić istniejące potrzeby społeczne, z drugiej zaś możliwości ich zaspokojenia. Podnieść należy, iż ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Przyznawanie poszczególnym obywatelom przysporzeń od całego społeczeństwa jest konstytucyjnie uzasadnione na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. W pierwszym wypadku dana osoba może

liczyć na pomoc ze strony współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz zasady solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. Zasada ta, wyrażająca się potrzebą przyznania świadczeń umożliwiających zaspokojenie co najmniej podstawowych potrzeb osób ubezpieczonych, implikuje konieczność ukształtowania systemu świadczeń z uwzględnieniem także tych osób, które w mniejszym lub nawet niewielkim zakresie partycypowały w jego finansowaniu. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia dostępu do świadczeń osobom, które wymagają wsparcia ze strony innych członków społeczeństwa.

W drugim wypadku, tj. przyznaniu przysporzeń na podstawie zasady słuszności, pomoc wiąże się z przyznaniem obywatelom tego, co im się należy ze strony wszystkich członków wspólnoty, współtworzących dobro wspólne, jakim jest państwo. Pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 25 kwietnia 2017 r., sygn. P 34/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 34).

Dodać należy, że systemu świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego nie należy traktować wyłącznie jako mechanizmu, w którym każdy beneficjent otrzymuje świadczenie dokładnie w takim wymiarze, jaki wiąże się z jego uczestnictwem w finansowaniu tego systemu. Chodzi raczej o to, aby stworzony przez Państwo system świadczeń umożliwiał efektywne zaspokojenie słusznych potrzeb osób ubezpieczonych. Wynika to z obowiązywania wskazanej zasady solidaryzmu społecznego oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, *op. cit.*; 27 stycznia

2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, *op. cit.*).

Ubezpieczenia społeczne oparte są więc na zasadach solidarności ubezpieczonych, wzajemności oraz samofinansowania się (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, *op. cit.*; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81 oraz T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa 1994 r., str. 128 i nast. i I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013 r., str. 50 – 51).

Zapewnienie efektywnego systemu zabezpieczenia społecznego jest konstytucyjnym obowiązkiem, który musi być zrealizowany przez Państwo. Wykonywanie tego obowiązku należy odczytywać w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomniane we wstępie do Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80).

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, iż Państwo gwarantuje swoim budżetem realizację świadczeń objętych systemem ubezpieczeń społecznych. Tym samym musi dbać o stan finansów ubezpieczeń społecznych i dążyć do zapewnienia jego stabilności, m.in. poprzez zapewnienie wpływów należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Kwestionowana regulacja, zapewniając wykonanie obowiązku w zakresie uiszczania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, umożliwia tym samym uzyskanie środków finansowych pozwalających na realizację przez obywateli prawa do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Reasumując, zaskarżona regulacja pozostaje zatem w funkcjonalnym związku z wartościami konstytucyjnymi w postaci zapewnienia bezpieczeństwa finansowego Państwa oraz realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego.

Kwestionowana regulacja spełnia zarazem wymóg niezbędności dla interesu publicznego, z którym jest funkcjonalnie związana.

Zauważyć należy, że specyfika systemu ubezpieczeń społecznych wymaga stworzenia warunków zapewniających jego stabilne funkcjonowanie w długiej perspektywie czasowej. Zapewnienie skutecznej realizacji prawa do ubezpieczenia społecznego uzależnione jest zaś od wielu czynników, w tym m.in. sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących do płacących składki, liczby świadczeniobiorców, przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62). Bezpośredni wpływ na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych ma niewątpliwie czynnik w postaci wywiązywania się podmiotów zobowiązanych z obowiązku składkowego.

W tym miejscu zauważyć należy, że system ubezpieczeń społecznych działa sprawnie tylko wtedy, gdy zasilające go składki wpływają w wysokości wystarczającej na wypłatę świadczeń dla beneficjentów tegoż systemu (*vide* – K. Głoskowska, *Ściągальność należności na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od płatników składek w Polsce w latach 2007 – 2012*, Społeczeństwo i Ekonomia, nr 1 z 2014 r., Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, str. 36). Do najważniejszych przychodów FUS zaliczyć bowiem należy składki na ubezpieczenia społeczne oraz dotacje z budżetu Państwa (art. 52 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) [*vide* – J. Wantoch – Rekowski, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. J. Wantoch – Rekowskiego, Wolters Kluwer Polska 2015 r., komentarz do art. 52].

Z tych względów niezbędne wydają się regulacje prawne zapobiegające ewentualnemu niebezpieczeństwu wystąpienia w tym obszarze niekorzystnych tendencji. Chodzi w szczególności o przeciwdziałanie sytuacji, w której – z powodu nieściągalności składek z tytułu ubezpieczeń – mogłoby dochodzić do wzrostu długu publicznego, zwiększenia deficytu FUS, a jednocześnie zagrożona byłaby pewność świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego dla osób uprawnionych.

Jedną z metod polepszenia stanu finansów ubezpieczeń społecznych, której nie towarzyszy konieczność świadczenia przez Państwo pomocy w formie dotacji, jest zwiększenie skuteczności egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawodawca, wprowadzając rozwiązania dotyczące wygaśnięcia należności z tytułu składek, powinien wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne, związane z egzekwowaniem tychże należności, m.in. zachowania podmiotów uchylających się od ich uiszczenia. Przedawnienie należności z tytułu składek, jeśli zjawisko to przybierze znaczne rozmiary, może w rezultacie skutkować trudnościami w wykonaniu zaplanowanych zadań państwa w sferze realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego.

Uzasadnia to funkcjonowanie w systemie prawnym kwestionowanej regulacji, która wydaje się być konieczna dla zapewnienia utrzymania efektywności systemu ubezpieczeń społecznych, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych, także w zakresie obowiązku uiszczania należności z tytułu składek.

Jak już podniesiono, kwestionowana regulacja ma na celu zabezpieczenie efektywnego wyegzekwowania istniejącego zobowiązania składkowego mającego charakter publicznoprawny, gdyż dotyczy danin publicznych w postaci składek na ubezpieczenia społeczne. Ze składek tych finansowane są świadczenia, do których są uprawnieni ubezpieczeni, a których gwarantem jest Państwo.

Podkreślić należy, iż utrata płynności finansowej w sferze ubezpieczeń społecznych wiązałaby się z koniecznością pokrycia niedoborów finansowych ze środków budżetu Państwa, który – jak po raz kolejny należy podkreślić – jest gwarantem realizacji świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Nie do zaakceptowania byłaby bowiem sytuacja, w której – na skutek utraty płynności finansowej FUS – doszłoby np. do opóźnień w wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W tym aspekcie wskazać trzeba, iż wydatki na świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych stanowią jedną z najważniejszych pozycji w systemie polskich finansów publicznych, zarówno ze względu na swą wielkość, jak i znaczenie społeczne (*vide* – T. Biczysk, *Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, Kontrola Państwowa nr 1 z 2015 r., str. 117).

Ewentualna konieczność zapewnienia przez Państwo w jeszcze większym stopniu środków finansowych niezbędnych dla realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego mogłaby mieć negatywny wpływ na stan finansów publicznych i równowagę budżetową, które są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś w jej art. 216 oraz art. 220, ale także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. System daninowy, obok funkcji fiskalnej lub z motywami fiskalnymi, spełnia także funkcje społeczne oraz socjalne. Pozwala to z kolei na realizację zasady solidarności współpartnerów społecznych, o której mowa w art. 20 Konstytucji. Zasada ta, na tle art. 1 Konstytucji, oznacza m.in., że wszyscy obywatele, w stopniu odpowiednim do swoich możliwości, zobowiązani są do poświęcenia pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K. 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

Podkreślić trzeba, że państwo ma obowiązek egzekwowania od wszystkich obywateli wywiązywania się z obowiązku daninowego, gdyż środki

pochodzące z danin publicznych są podstawą utrzymania i sprawnego funkcjonowania państwa oraz realizacji przez nie zadań publicznych, także w zakresie dotyczącym funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, *op. cit.*).

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wcześniej wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie o sygn. I UK 325/16, *składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze ubezpieczeniowym i - co do zasady - ekwiwalentnym, i jako takie podlegają szczególnej ochronie. Składki na ubezpieczenia społeczne decydują bowiem o kondycji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, przekładającej się na sytuację finansową ubezpieczonych (w szczególności na wypadek starości lub utraty zdolności do zatrudnienia), w tym tych, którzy składki w części finansują nie będąc ich płatnikami (art. 16 w związku z art. 4 pkt 2 ustawy systemowej) [op. cit.]*.

W związku z tym państwo ma nie tylko prawo, lecz wręcz obowiązek wprowadzania rozwiązań zapewniających realizację konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych. Przepis art. 84 Konstytucji nakłada na ustawodawcę wymóg wprowadzenia adekwatnych do potrzeb gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie wykonywania przez podmioty zobowiązane ich obowiązków fiskalnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86 i 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, *op. cit.*). Państwo powinno wprowadzić takie gwarancje zarówno na etapie postępowań zabezpieczających zapłatę należności, jak i na etapie postępowań egzekucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126).

Uwagi te mają odpowiednie zastosowanie także do obowiązku uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne, będących, co należy po raz kolejny podnieść,

niepodatkowymi daninami publicznymi, objętymi obowiązkiem wynikającym z art. 84 Konstytucji.

Zauważyć ponadto trzeba, że przepis art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stwarza podmiotowi zobowiązanemu do uiszczenia należności z tytułu składek możliwość uniknięcia ich egzekucji z przedmiotu hipoteki przymusowej – jeżeli istnieją szanse na dobrowolne wywiązanie się z tych zobowiązań.

Kwestionowane rozwiązanie, chroniąc skutecznie interesy wierzyciela składkowego (poprzez wyłączenie przedawnienia należności z tytułu składek), stwarza bowiem dłużnikowi możliwość zgromadzenia środków pozwalających na uiszczenie zaległych należności, bez konieczności bezwzględnego pozbawienia go składników majątkowych poprzez egzekucję z przedmiotu hipoteki przymusowej. Podmiot zobowiązany do zapłacenia należności z tytułu składek uzyskuje więc czas na wywiązanie się z zaległych zobowiązań, bez dolegliwego dla niego uruchomienia mechanizmu egzekucji.

Wyłączenie w art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonej hipoteką przymusową pozwala zatem w szerszym zakresie na stosowanie praktyki, w której nie wszczyna się niezwłocznie egzekucji, lecz oczekuje na dobrowolne uiszczenie przez podmiot zobowiązany zaległości – bez narażenia finansów publicznych na ewentualne straty.

W tym kontekście podkreślić trzeba, że natychmiastowe przeprowadzenie egzekucji z majątku podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową nie zawsze jest optymalnym rozwiązaniem z perspektywy interesu publicznego. Taka egzekucja jest zwykle najbardziej dotkliwa, kosztowna i może prowadzić do dużych napięć społecznych, zwłaszcza w sytuacji, gdy dotyczy lokali mieszkalnych lub nieruchomości (w tym także wykorzystywanych w działalności gospodarczej).

Należy też zwrócić uwagę, iż, jak wskazano w raporcie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Narodowego Banku Polskiego, *paradoksem postępowania egzekucyjnego jest, że im jest ono skuteczniejsze, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo jego stosowania. Dłużnik, który wie, że w przypadku jego niewypłacalności bezzwłocznie nastąpi postępowanie egzekucyjne, jest bardziej skłonny do poczynienia wszelkich starań, aby wykonać swoje zobowiązanie* F. Dahan, J.I. Simpson, *Raport Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Narodowego Banku Polskiego. Wpływ systemu prawa na rynek zabezpieczeń rzeczowych w Polsce*, przyt. za M. Kućko, [w:] *Hipoteka po nowelizacji. Komentarz*, pod red. J. Pisulińskiego, Warszawa 2011 r., str. 291).

Spostrzeżenie to wydaje się być nadal aktualne i mieć odpowiednie zastosowanie także do rozwiązania przewidzianego w kwestionowanej regulacji, które może wpływać na podjęcie przez zobowiązanych do uiszczenia należności z tytułu składek, mających świadomość wyłączenia przedawnienia ciężących na nich zaległości, działań zmierzających do zapłacenia zaległych należności.

Podnieść też trzeba, że hipoteka na nieruchomości, jako ograniczone prawo rzeczowe, pozwala na posiadanie rzeczy i pobieranie z niej pożytków przez właściciela, w tym także prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem tejże nieruchomości.

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć ponadto należy, iż może dochodzić do sytuacji, w której ZUS nie jest w stanie wyegzekwować należnej mu wierzytelności od dłużnika i nie wynika to z jego beczynności.

Brak jest przy tym wystarczających podstaw do stwierdzenia, że beczynność wierzycieli w dochodzeniu należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką, wynikająca z przyczyn od nich zależnych, ma charakter powszechny i jest spowodowana przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem kwestionowanym w niniejszej sprawie.

Okoliczność, iż w pewnych konkretnych sprawach może wystąpić taka sytuacja, nie może zaś prowadzić do pozbawienia ZUS – jako wierzyciela

dochodzącego należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – ochrony przewidzianej w zaskarżonym przepisie. Tym bardziej, jeśli uwzględni się publicznoprawny charakter tychże należności.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, iż pożądanym konstytucyjnie sposobem wygaśnięcia zobowiązania składkowego jest szeroko rozumiana (tj. z uwzględnieniem także możliwości odroczenia lub rozłożenia na raty) zapłata należności z tytułu składek. Inne sposoby wygaśnięcia tegoż zobowiązania, które nie prowadzą do uiszczenia daniny publicznej w postaci należności z tytułu składek, powinny być traktowane w kategoriach wyjątku.

W tym kontekście ponownie wskazać trzeba, że płacenie należności z tytułu składek jest jedną z konstytucyjnych powinności jednostek wobec państwa, uzasadnionych także tym, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych w zakresie zabezpieczenia społecznego przez państwo – powinien też partycypować w ich finansowaniu. Inaczej mówiąc, każdy jest zobowiązany przyczyniać się do dobra wspólnego według własnych możliwości. Niewywiązywanie się z zobowiązań składkowych narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W świetle tej zasady nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której podmioty zobowiązane do uiszczenia należności z tytułu składek i uchylające się od wypełnienia tego obowiązku korzystają – w określonym zakresie – ze świadczeń finansowanych ze składek płaconych przez pozostałych płatników (ubezpieczonych). Dotyczy to także tych podmiotów, które posiadają środki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę przymusową zabezpieczającą należności z tytułu składek.

Podmioty uchylające się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają więc zasadę dobra wspólnego, czyniąc to na koszt pozostałych podmiotów, wywiązujących się z nałożonych na nie obowiązków płacenia danin publicznych,

w tym także należności z tytułu składek. Taki stan rzeczy w ramach demokratycznego państwa prawnego nie powinien mieć miejsca.

Przyjęcie poglądu, zgodnie z którym niedopuszczalne konstytucyjnie jest wyłączenie możliwości przedawnienia należności z tytułu składek w sytuacji, gdy istnieje majątek pozwalający na wykonanie tegoż zobowiązania przez zobowiązany podmiot, prowadziłoby także do aksjologicznie nieuzasadnionych i niezrozumiałych z punktu widzenia państwa prawnego normatywnych konstatacji, jako że w swoisty sposób promowałoby tę grupę podmiotów, co do których istnieje realna groźba niewywiązania się z ciążących na nich zobowiązań w zakresie uiszczenia należności z tytułu składek.

Prowadziłoby też do naruszenia szeregu fundamentalnych wartości, w tym – jak już wskazano – ważnego z punktu widzenia państwa prawnego poczucia sprawiedliwości.

Na gruncie konstytucyjnych regulacji dotyczących prawa daninowego nie można też przyjąć, iż przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, co do zasady, miałoby sprzyjać – poprzez stworzenie gwarancji, iż niewuiszczone należności nie będą dochodzone – zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego podmiotu, który nie spełnił ciążącego na nim obowiązku składkowego, i to w sytuacji, gdy podmiot ten posiada majątek pozwalający na egzekwowanie tych należności.

Stwierdzić ponadto należy, że obywatel nie ma prawa oczekiwać konstytucyjnej ochrony korzyści, które mogłyby dla niego wynikać z niewywiązywania się z konstytucyjnego obowiązku uiszczenia danin publicznych. Dlatego w momencie powstania zobowiązania do płacenia należności z tytułu składek nie można przesądzać, iż przedawnienie nastąpi. Nie można też wykluczać możliwości wyłączenia przedawnienia zobowiązania składkowego, o ile dotychczas ono nie wygasło, gdyż wynika to z określonej polityki państwa, mającego obowiązek zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu zabezpieczeń społecznych, która to polityka może ulegać zmianom.

Zauważyć ponadto należy, że kwestionowana regulacja została ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego celu, tj. realizację obowiązku składkowego.

Umożliwia bowiem skuteczne wyegzekwowanie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową. Jak już wskazano, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustanowiona na nieruchomości hipoteka przymusowa pozostaje w mocy pomimo przedawnienia zabezpieczonych nią należności z tytułu składek. Tym samym umożliwia skuteczne ściągnięcie tych należności, pomimo ich przedawnienia.

Brak jest także podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona regulacja narusza proporcje pomiędzy efektami jej wprowadzenia (zabezpieczenie prawa do ściągnięcia nieuiszczonych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne) a ciężarami wynikającymi z tego faktu dla właścicieli nieruchomości obciążonych hipoteką, którzy muszą znosić egzekucję wierzytelności z będącej ich własnością nieruchomości obciążonej hipoteką, pomimo iż zabezpieczone tą hipoteką należności z tytułu składek uległy przedawnieniu.

Zauważyć należy, że, zgodnie z kwestionowanym unormowaniem, upływ terminu przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową ma jedynie taki skutek, że zaległość ta może być egzekwowana tylko z przedmiotu zabezpieczenia. Upływ terminu przedawnienia ogranicza bowiem możliwość prowadzenia egzekucji do przedmiotu hipoteki przymusowej.

Kwestionowana regulacja nie daje zatem podstaw do egzekwowania należności z tytułu składek z innych składników majątku dłużnika. Równocześnie należności te mogą być egzekwowane tylko do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, iż w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono rozwiązania dotyczące podmiotów zobowiązanych do uiszczenia należności z tytułu składek, których sytuacja majątkowa uniemożliwia terminowe wywiązanie się z obowiązku składkowego.

Ustawodawca przewidział mianowicie możliwość umorzenia przez ZUS należności z tytułu składek, w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.s.u.s.).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.s.u.s., umorzenie to może nastąpić – co do zasady – tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności.

Całkowita nieściągalność należności z tytułu składek zachodzi, gdy:

1) dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;

2) sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2016 r., poz. 2171 ze zm.);

3) nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów O.p.;

4) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;

4a) wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;

4b) nie nastąpiło zaspokojenie należności w umorzonym postępowaniu upadłościowym;

5) naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;

6) jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne (art. 28 ust. 3 u.s.u.s.).

Podkreślić trzeba, iż ustawodawca, w art. 28 ust. 3a u.s.u.s., dopuścił także – w uzasadnionych przypadkach – możliwość umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności.

Szczegółowe zasady umarzania na podstawie tego przepisu należności z tytułu składek zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. Nr 141, poz. 1365).

Z przepisu § 3 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że ZUS może umorzyć należności z tytułu składek ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami tych składek, jeżeli zobowiązany wykaże, iż ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku: 1) gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych; 2) poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności; 3) przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Należy ponadto zwrócić uwagę, iż, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.u.s., *ZUS może ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie, na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.*

Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy (art. 29 ust. 2 u.s.u.s.).

Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę poczynając od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg (art. 29 ust. 3 u.s.u.s.).

Zauważyć wypada, iż, zgodnie z art. 30 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, *[d]o składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie stosuje się art. 28.*

Podnieść jednak w tym kontekście należy, że, w świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, z punktu widzenia możliwości umorzenia zadłużenia, należy rozróżnić trzy rodzaje składek na ubezpieczenia społeczne:

1) składki ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia, czyli te, które przedsiębiorca opłaca z tytułu własnego ubezpieczenia; należności z tytułu tych składek mogą być umarzane w przypadku ich całkowitej nieściągalności na podstawie art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s., a na podstawie art. 28 ust. 3a u.s.u.s. – w uzasadnionych przypadkach w sytuacji, kiedy nie występuje całkowita nieściągalność;

2) składki finansowane przez płatników za innych ubezpieczonych, czyli te, które pracodawca finansuje i opłaca za pracowników; należności z tytułu tych składek mogą być umarzane tylko na podstawie art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s., czyli w przypadku ich całkowitej nieściągalności;

3) składki finansowane przez ubezpieczonych niebędących płatnikami, czyli te składki, które finansują pracownicy, a pracodawca jest tylko ich płatnikiem; te składki w ogóle nie mogą być umarzane.

W świetle art. 30 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przedsiębiorca nie może więc skutecznie ubiegać się o umorzenie, ujętych na jego koncie, nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, w części finansowanej przez nich samych. Płatnikowi składek w ogóle nie przysługuje prawo domagania się ich umorzenia, gdyż to nie on, a ubezpieczony

poniósł rzeczywisty ciężar finansowy tych składek. Płatnik jest jedynie pośrednikiem, który odprowadza składki do ZUS, a zatrzymanie tych składek lub rozporządzenie nimi stanowi naruszenie przepisów ustawy. Rola, jaką pełni pracodawca będący płatnikiem składek finansowanych przez ubezpieczonych, zasadnie wyklucza zatem powoływanie się przez niego na własną trudną sytuację majątkową jako przesłankę uzasadniającą rezygnację przez ZUS z egzekwowania składek, których realny ciężar finansowy ponieśli ubezpieczeni (*vide* – wyroki WSA: w Szczecinie – z dnia 20 września 2017 r., sygn. I SA/Sz 513/17, LEX nr 2381733; w Lublinie – z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. III SA/LU 564/17, LEX nr 2455959; w Łodzi – z dnia 22 marca 2018 r., sygn. III SA/Łd 52/18, LEX nr 2471444).

Wskazać ponadto należy, iż w art. 30 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mowa jest jedynie o składkach finansowanych przez ubezpieczonych będących pracownikami, nie zaś, tak jak w art. 28 ust. 1 i 2 oraz 3a tej ustawy, o należnościach z tytułu składek. Pojęcie należności z tytułu składek jest szersze, ponieważ obejmuje – poza składkami – także odsetki od składek nieopłaconych w terminie. Ta różnica zakresowa nie jest przypadkowa, gdyż obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego pracowników, obliczania i przekazywania ich składek do ZUS spoczywa na płatniku, czyli pracodawcy (art. 36 ust. 1 i art. 17 ust. 1 u.s.u.s.). W konsekwencji ustawa obciąża w art. 23 ust. 1 płatnika (pracodawcę) obowiązkiem zapłacenia odsetek za zwłokę w nieopłaceniu w terminie składek, finansowanych zarówno przez ubezpieczonego, jak i przez płatnika (pracodawcę). Odsetki za zwłokę nie są zatem finansowane przez ubezpieczonego pracownika, również w zakresie, w jakim dotyczą składek przez niego finansowanych, ale nieopłaconych przez pracodawcę. Odsetki od składek finansowane przez płatnika (pracodawcę) z tytułu nieopłaconych składek finansowanych zarówno przez pracownika, jak i finansowanych przez pracodawcę, mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 30 ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych (*vide* – wyrok NSA z dnia 28 września 2017 r., sygn. II GSK 1491/17, LEX nr 2407795).

Podnieść ponadto trzeba, że ustawodawca, uwzględniając trudną sytuację materialną płatników, będących zarazem ubezpieczonymi zobowiązanymi do opłacania składek na własne ubezpieczenia społeczne, niewywiązujących się z obowiązku składkowego, uchwalił akt prawny umożliwiający umorzenie zaległości z tytułu składek.

W dniu 15 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U., poz. 1551, dalej: ustawa abolicyjna).

Warto zauważyć, iż proponowane w tej ustawie rozwiązania miały *przede wszystkim na celu zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku. Wychodzą naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, szczególnie tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu posiadanego zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia za okres do lutego 2009 r., narastającego w związku ze zwiększającą się kwotą odsetek oraz pozostałych należności, powstałych w konsekwencji nieopłacenia składek. Zmiany te, poprzez umorzenie najstarszych – a więc najtrudniejszych do spłaty – zaległości, będą dużym wsparciem dla przedsiębiorców, pozwalającym na odzyskanie płynności finansowej. Pozwolą także na złagodzenie niekorzystnych skutków spowolnienia gospodarczego i utrzymanie się przedsiębiorców na rynku (uzasadnienie projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, druk nr 382, Sejm VII kadencji).*

Zgodnie z art. 1 tej ustawy, *[n]a wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r.*

o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.):

1) która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8,

2) innej niż wymieniona w pkt 1

- umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

W ustawie abolicyjnej przyjęto rozwiązanie, w myśl którego umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz wypadkowe za osoby podlegające temu ubezpieczeniu ze względu na prowadzoną działalność skutkuje równocześnie umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego (art. 1 ust. 1).

Wniosek o umorzenie należności można było złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej (art. 1 ust. 4). Jeżeli jednak decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzję o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ZUS wydał po dniu wejścia w życie ustawy abolicyjnej, wniosek o umorzenie można było złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji (art. 1 ust. 5 ustawy abolicyjnej).

Po złożeniu wniosku o umorzenie ZUS obowiązany był wydać decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustalał kwoty należności podlegających

umorzeniu, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej).

W myśl art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej, ZUS wydawał decyzję o umorzeniu należności, jeżeli został spełniony warunek określony w art. 1 ust. 10 tej ustawy.

Zgodnie z tym ostatnim przepisem, warunkiem umorzenia należności było nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności, o której mowa w art. 13 ust. 1 tej ustawy, *niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w art. 1 ust. 2, oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.*

Należy dodać, że umorzeniu na podstawie ustawy abolicyjnej podlegają również należności, które do dnia wejścia w życie tej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Należności te podlegały wyłączeniu z umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty. Przy czym warunek, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, uważano za spełniony po opłaceniu pozostałych należności objętych umową ratałną (art. 1 ust. 7).

Dla wydania decyzji o umorzeniu konieczne było także spłacenie niepodlegających umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji ZUS określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 11 tej ustawy).

Zgodnie z art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej, w przypadku, gdy, w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji ZUS określającej warunki

umorzenia, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostały rozłożone na raty albo został odroczony termin ich płatności, warunek, o którym mowa w art. 1 ust. 10 tej ustawy, uważano za spełniony po ich opłaceniu.

Dodać należy, że, zgodnie z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej, decyzja o odmowie umorzenia mogła być wydana jedynie w *przypadku niespełnienia warunku określonego w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12.*

Należy także zwrócić uwagę, że, na podstawie art. 1 ust. 15 ustawy abolicyjnej, *bieg terminu przedawnienia należności, o których mowa w ust. 1, 6, 10 i 12, ulega zawieszeniu na okres od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 13.*

Od decyzji o umorzeniu należności, jak i od decyzji o odmowie umorzenia przysługiwało zażalenie do sądu (art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej).

Niezależnie do powyższego wskazać trzeba, że wyłączenie, w kwestionowanej regulacji, przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową jest zgodne ze specyfiką instytucji hipoteki.

W myśl art. 244 § 1 k.c., hipoteka jest ograniczonym prawem rzeczowym.

Jest to prawo skuteczne *erga omnes*, zaliczane do szerszej kategorii ograniczonych praw rzeczowych służących zabezpieczeniu wierzytelności.

Zgodnie z art. 244 § 2 k.c., hipoteka w całości unormowana została poza k.c. (*vide* – M. Balwicka – Szczyrba, A. Sylwestrzak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126 – 351)*, pod red. M. Frasa, Wolters Kluwer Polska 2018 r., komentarz do art. 145).

Instytucja hipoteki jest uregulowana w przepisach art. 65 – 112 ustawy o księgach wieczystych. Do hipoteki odnosi się też szereg przepisów

szczególnych zawartych w innych ustawach, w tym w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Treść hipoteki w odniesieniu do nieruchomości została określona w art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, zgodnie z którym *[w] celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomość obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka).*

Ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 1075), która weszła w życie z dniem 20 lutego 2011 r., dokonano reformy przepisów o hipotece. Wprowadzono m.in. jeden rodzaj hipoteki, opartej na konstrukcji dotychczasowej hipoteki kaucyjnej, tj. pozwalającej także na zabezpieczenie wierzytelności, której istnienie lub wysokość nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone (*vide* – J. Pisuliński, [w:] *Hipoteka po nowelizacji. Komentarz*, pod red. J. Pisulińskiego, Warszawa 2011 r., str. 20). Po wskazanej nowelizacji można wyróżnić hipotekę umowną, łączną, przymusową oraz hipotekę na wierzytelności hipotecznej.

Hipoteka jest prawem akcesoryjnym (niesamoistnym), gdyż – zgodnie z zasadą akcesoryjności – powstanie, wykonywanie, przeniesienie i wygaśnięcie hipoteki zależy od zabezpieczonej nią wierzytelności. W przypadku jej uiszczenia hipoteka wygasa.

W polskim systemie prawnym hipoteka – jak już wskazano – jest instytucją prawa cywilnego, której zastosowanie powoduje, iż przedawnienie zabezpieczonych nią wierzytelności nie narusza prawa wierzyciela do uzyskania zaspokojenia z obciążonej nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 77 ustawy o księgach wieczystych, *[p]rzedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką nie narusza uprawnienia wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia*

z nieruchomości obciążonej. Przepisu tego nie stosuje się do roszczeń o świadczenia uboczne.

W zakresie dotyczącym skutków przedawnienia roszczenia zabezpieczonego hipoteką przymusową rozwiązanie przewidziane w kwestionowanej regulacji, dotyczące zobowiązań składkowych, znajduje zatem, co do zasady, odzwierciedlenie w regulacjach prawnych dotyczących hipoteki umownej i hipoteki przymusowej oraz zastawu ustanowionych w odniesieniu do należności innych niż zobowiązania składkowe (a także podatkowe). Kwestionowana regulacja powoduje, iż, przy korzystaniu z hipoteki przymusowej jako formy zabezpieczenia dochodzonych należności z tytułu składek, pozycja prawna wierzyciela publicznoprawnego staje się – co do zasady – taka sama jak wierzyciela cywilnoprawnego.

Stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji i jej usunięcie z porządku prawnego prowadziłoby więc do sytuacji, w której ZUS jako wierzyciel dochodzący należności z tytułu składek znalazłby się w gorszej sytuacji niż wierzyciele cywilnoprawni korzystający z zabezpieczenia swoich roszczeń w formie hipoteki, do których ma zastosowanie przepis art. 77 ustawy o księgach wieczystych.

W świetle przytoczonej argumentacji brak jest postaw do przyjęcia, iż kwestionowana regulacja narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności *sensu stricto*.

Niezależnie od powyższego, zauważyć trzeba, iż chybione jest powoływanie się przez Sąd pytający na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 40/12, dotyczącą niekonstytucyjności przewidzianej w O.p. regulacji wyłączającej przedawnienia zobowiązania podatkowego zabezpieczonego hipoteką, na uzasadnienie podniesionego w niniejszej sprawie zarzutu niezgodności z ustawą zasadniczą przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W tym zakresie podzielić należy argumentację zawartą w uzasadnieniu powołanego w niniejszej sprawie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie o sygn. I UK 325/16, w którym SN stwierdził m.in., iż przy ocenie konstytucyjności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie powinny mieć wprost zastosowania rozważania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 40/12, gdyż *poczynione zostały jednoznacznie na tle przepisów podatkowych i odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków, przy – co należy zauważyć – szczególnym uwzględnieniu możliwości ustanowienia ich zabezpieczenia hipoteką przymusową już na etapie kontroli podatkowej (a więc jeszcze przed wydaniem decyzji wymiarowej, a nawet przed ustaleniem istnienia zobowiązania podatkowego), a po drugie, chociaż treść art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, to materia regulowana aktami normatywnymi zawierającymi te przepisy nie jest tożsama (op. cit.).. Zgodzić także należy się ze stanowiskiem SN, że [o]cena konieczności i zasadności wyjątków od – wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji – zasady równej ochrony własności, w sytuacji uchylania się przez nierzetelnego płatnika składek od wykonania bezspornego obowiązku składowego w ostatecznie ustalonej wysokości, wymagałaby zatem starannej i przemyślanej wykładni, przeprowadzonej przy uwzględnieniu, między innymi, po pierwsze – wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej zasad dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności z punktu widzenia interesów beneficjentów świadczeń przysługujących z funduszy ubezpieczeń społecznych, a nie tylko z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do opłacania składek na te ubezpieczenia, oraz po drugie – oceny istnienia związku genezy obowiązku składowego z posiadaniem przez płatnika składek majątku w formie nadającej się do założenia hipoteki przymusowej, gdyż – inaczej niż w wypadku zobowiązań podatkowych – prowadzenie przez płatnika składek działalności rodzącej tytuł ubezpieczeń społecznych (i wynikający z niego*

obowiązek składkowy) zwykle pozostaje w ścisłym związku z taką formą majątku (nieruchomością) płatnika (tamże).

W świetle przedstawionej powyżej argumentacji należy uznać, że ustanowione w kwestionowanej regulacji ograniczenie prawa do ochrony własności mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja nie narusza zatem wzorca z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Bernacki
Zastępca Prokuratora Generalnego