

Sygn. akt

## **PROTOKÓŁ** **z ogłoszenia orzeczenia – Wypis**

Dnia 18 lutego 2015 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
w składzie:

Przewodniczący: SSO Monika Miller-Młyńska

Protokolant: st. sekr. sądowy Katarzyna Herman

na posiedzeniu jawnym rozpoznał sprawę

z odwołania J C

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S  
o ustalenie obowiązku ubezpieczenia społecznego

Rozpoczęto o godz. 14.50

W obecności: pełnomocnika odwołującego

### Sąd postanowił:

1. przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia następujące  
pytania prawne:

a) czy przepisy art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie  
ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2015r., poz. 121) oraz art.  
87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej  
finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2008r., nr  
164, poz. 1027 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad  
naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne  
bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia  
1997r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2012r., poz. 749), a w  
szczególności przepisu art. 53 § 4 tejże ustawy są zgodne z przepisem art. 2

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.)?)

b) czy przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001r., nr 137, poz. 1541 z późn. zm.) oraz załącznik nr 2 do tego rozporządzenia – w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne są zgodne z art. 2, z art. 7, z art. 92 ust. 1 i 2 oraz z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.)?)



Na oryginale  
właściwe podpisy

Zgodność z oryginałem  
potwierdzam  
z upoważnienia Kierownika Sekretariatu

Starszy sekretarz sądowy

*Katarzyna Herman*

## UZASADNIENIE

### I. STAN FAKTYCZNY SPRAWY:

Z C od lipca 1993r. prowadziła dział specjalny produkcji rolnej – , podlegając z tego tytułu – jako rolnik - rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Od dnia .01.1994 r. zgłosiła do ubezpieczenia społecznego rolników także swojego męża J C – jako małżonka rolnika, prowadzącego razem z nią ten dział specjalny produkcji rolnej. Na mocy decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddziału Regionalnego w S z dnia lutego 1998r. J C został z tego tytułu objęty od dnia stycznia 1994r. obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. W kolejnych latach J C nieprzerwanie podlegał z tego tytułu ubezpieczeniu społecznemu rolników, opłacając należne składki.

Na mocy decyzji Prezesa KRUS z lutego 2008r., począwszy od kwietnia 2008r. J C podlegał – w związku z prowadzeniem działu specjalnego - obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników (w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego) samodzielnie jako rolnik, nie zaś jako małżonek rolnika. Opłacał z tego tytułu należne składki do KRUS.

Od kwietnia 2001r. J C rozpoczął dodatkowo prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, której przedmiotem był handel przedmiotami używanymi:

W dniu marca 2001 r. uzyskał związany z tym wpis do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy T. Działalność tę prowadził nieprzerwanie w kolejnych latach. Co roku składał we właściwym urzędzie skarbowym zeznania podatkowe PIT-28, wykazując przychody z prowadzenia działalności. Działalność ta była opodatkowana według stawki ryczaftu 3%. Poczynając od podatku należnego za rok 2004, z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej ubezpieczony odprowadził na konto właściwego urzędu skarbowego następujące kwoty podatku: za 2004 r. – zł, za 2005 r. – zł, za 2006 r. – zł, za 2007 r. – zł, za 2008 r. – zł, za 2009 r. – zł, za 2010 r. – zł, za 2011 r. – zł.

J C zgłosił jednocześnie w ewidencji właściwego urzędu skarbowego fakt prowadzenia działu specjalnego produkcji rolnej, tj. , opłacając także i z tego tytułu należne podatki, w wysokości ustalonej decyzjami Naczelnika właściwego urzędu skarbowego.

J C nie zgłaszał w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych faktu rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie poinformował także KRUS o tym, że prowadzi taką działalność, ani nie składał w KRUS zaświadczeń o wysokości podatku za

poszczególne lata, należnego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Organ rolniczego ubezpieczenia społecznego wiedzę o tym, że J C prowadzi – poza działem specjalnym produkcji rolnej – także pozarolniczą działalność gospodarczą, powziął w dniu grudnia 2011r., kiedy do właściwej placówki KRUS wpłynęła przestana przez Burmistrza T wydana przez niego decyzja dotycząca posiadanego przez J. C wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Organ rentowy wszczął wówczas postępowanie wyjaśniające, które zakończyło się wydaniem przez niego w dniu sierpnia 2012r. decyzji stwierdzającej ustanie - poczynając od kwietnia 2005r. - ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ubezpieczeń wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego dla J C , z jednoczesnym ustaniem obowiązku opłacania składek od tej daty. Decyzja ta została doręczona J C (jego żonie) w dniu września 2012r.

J C odwołał się od powyższej decyzji do Sądu Okręgowego w Szczecinie. Jego odwołanie zostało przez ten sąd prawomocnie oddalone wyrokiem z dnia maja 2013r., wydanym w sprawie o sygn. akt Wyrok ten stał się prawomocny w dniu lipca 2013r.

Organ rolniczego ubezpieczenia społecznego zwrócił J C zapłacone przez niego składki – za okres, za który nastąpiło wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego i za który składki opłacał samodzielnie, tj. za okres od kwietnia 2008r. Kwota zwróconych składek wyniosła złotych.

Takiego samego zwrotu składek (z tego samego powodu) dokonano wobec Z C , za okres, za który to ona formalnie opłacała składki na ubezpieczenie męża, a za który jej mąż został wyłączony z rolniczego ubezpieczenia społecznego (tj. za okres od kwietnia 2005r. do marca 2008r.). Kwota zwróconych składek wyniosła złotych.

Na początku sierpnia 2013 roku organ rolniczego ubezpieczenia społecznego poinformował Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S o tym, że J C , jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, został prawomocnie wyłączony z rolniczego ubezpieczenia społecznego, z datą wsteczną – od kwietnia 2005r.

W związku z powyższym w dniu sierpnia 2013r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S wszczął z urzędu postępowanie w sprawie objęcia J C ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za okres od kwietnia 2005r. Postępowanie to zostało umorzone jako bezprzedmiotowe decyzją z września 2013r., gdyż w dniach i sierpnia 2013r. w imieniu J C zostało dokonane formalne zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, a także złożono wymagane przez ZUS dokumenty ubezpieczeniowe.

W dniu września 2013r. ZUS Oddział w S Inspektorat w G , działając w oparciu o przepis art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji, wystawił J C 41 upomnień o numerach od: do Upomnienia zostały wydrukowane na kartkach formatu A4 w sposób pozwalający umieszczenie dwóch upomnień – sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do obowiązującego w tamtym czasie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001r., nr 137, poz. 1541 z późn. zm.) – na jednej kartce. Wszystkie upomnienia, z wyjątkiem trzech, odnosiły się do czterech składek na ubezpieczenia – osobno wymieniano nie tylko składki za poszczególne miesiące, ale i na poszczególne fundusze (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego). Wymieniając należności, których dotyczyły poszczególne upomnienia, w każdym przypadku do pojedynczego upomnienia doliczono pozycję pt. „koszty upomnienia” w kwocie 8,80 złotych. Wskazano, że objęte upomnieniem należności należy wpłacić w ciągu 7 dni, licząc od dnia doręczenia upomnienia, za pośrednictwem Poczty Polskiej lub na podany rachunek bankowy, z informacją, że nieuregulowanie należności we wskazanym terminie spowoduje wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu przymusowego ściągnięcia należności w trybie egzekucji administracyjnej. Trzy upomnienia (o numerach , i ) dotyczyły tylko jednej zaległej składki (odpowiednio: składki za na ubezpieczenia społeczne za lipiec 2013r., składki na ubezpieczenie zdrowotne za lipiec 2013r. i składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lipiec 2013r.). W każdym z tych upomnień ujęto jednak także jako odrębną i samodzielną pozycję – „koszty upomnienia 8,80 zł”. Wszystkie kartki, na których wydrukowano upomnienia wysłano J C jedną przesyłką poleconą, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

J C nie wpłacił żądanych należności w zakreślonym mu terminie.

W dniu lutego 2014r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S wszczął z urzędu wobec J C postępowanie w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od kwietnia 2005 roku do stycznia 2014 roku. Postępowanie to zostało zakończone wydaniem w dniu kwietnia 2014r. zaskarżonej w niniejszym procesie decyzji (znak sprawy: ), którą stwierdzono, że J C jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy. Wskazano, że wysokość zadłużenia wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie złotych, w tym:

- z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od kwietnia 2005 roku do sierpnia 2013 roku – zł z tytułu należności głównej, zł z tytułu odsetek, zł z tytułu kosztów upomnienia;

- z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od kwietnia 2005 roku do sierpnia 2013 roku – zł z tytułu należności głównej, zł z tytułu odsetek, złotych z tytułu kosztów upomnienia;
- z tytułu składek na Fundusz Pracy za okres od kwietnia 2005 roku do lipca 2013 roku – zł z tytułu należności głównej, zł z tytułu odsetek, złotych z tytułu kosztów upomnienia.

Dodatkowo w decyzji wskazano, że na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy odsetki będą naliczane nadal do dnia zapłaty, włącznie z tym dniem, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.

J C złożył do Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odwołanie od powyższej decyzji ZUS O/S , wskazując m.in. iż opłacał w należnej wysokości składki do KRUS, a kwota żądana obecnie przez ZUS jest dla niego niewyobrażalna, gdyż nigdy nie był w posiadaniu takich pieniędzy. Ustanowiony dla J C pełnomocnik z urzędu zwrócił uwagę na fakt, że ubezpieczony spełniał wszystkie merytoryczne przesłanki do tego, by – mimo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej – podlegać nadal wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, a wyłączenie go z tego ubezpieczenia było spowodowane wyłącznie niedopełnieniem wymogów formalnych. Podkreślił, iż w sprawie brak było należytej współpracy między organami ubezpieczeniowymi a organem ewidencyjnym, czego wyłączone konsekwencje – w postaci obowiązku zapłacenia składek za siedem lat wstecz wraz z odsetkami – ma obecnie ponieść wyłącznie ubezpieczony.

## II. STAN PRAWNY:

Zgodnie z przepisami art. 5, 7 ust. 1 - 2 i art. 16 ust. 1 pkt 1 - 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity obowiązujący obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 1403 ze zm. – w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy brzmienie przepisów nie ulegało zmianie) ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu oraz ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy w istotnym dla niniejszej sprawy okresie podlegał rolnik, którego gospodarstwo obejmowało obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny. Przepisów tych nie stosowało się jednak do osoby, która podlegała innemu ubezpieczeniu społecznemu lub miała ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 16 ust. 3 ustawy). Na analogicznych zasadach rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu podlegał także małżonek rolnika.

Obowiązkowi ubezpieczenia podlegała więc osoba, która miała cechy odpowiadające ustawowej definicji rolnika. Definicja ta zawarta jest w art. 6 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym przez rolnika rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy

producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Zgodnie z tą definicją o uznaniu osoby fizycznej za rolnika nie decyduje prawo własności gospodarstwa rolnego, lecz faktyczne posiadanie samoistne lub zależne. Decyduje o tym także prowadzenie działalności rolniczej, co zgodnie z art. 6 pkt 3 oznacza działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej, rybnej i leśnej. Wynika stąd jednoznacznie, że objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników zależy od wielkości posiadanego gospodarstwa (ilości hektarów przeliczeniowych), a ubezpieczenie to ma charakter ubezpieczenia obowiązkowego, w którym obowiązek uiszczenia składek powstaje automatycznie, z mocy samego prawa w rezultacie zaistnienia warunków objęcia ubezpieczeniem (art. 8 i 17 ustawy).

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników opiera się ponadto na zasadzie wykluczenia podlegania temu ubezpieczeniu w czasie podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, zdefiniowanemu w art. 6 pkt 12 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jako ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne określone w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 in fine oraz art. 16 ust. 3 ustawy). W szczególności, stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity obowiązujący obecnie: Dz. U. z 2015 r., poz. 121, dalej jako: ustawa systemowa), osoby prowadzące działalność gospodarczą podlegają z tego tytułu obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 6 ustawy systemowej za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się m.in. osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych. Art. 13 pkt 4 ustawy systemowej stanowi natomiast, że obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu podlegają osoby prowadzące pozarolniczą działalność - od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Jak z powyższego wynika, podleganie ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu „wyprzedza” ubezpieczenie rolnicze. Jest to oczywiste, jeśli zważyć na fakt, że władza publiczna partycypuje w przeważającej mierze w kosztach tego preferencyjnego (z racji wymiaru składek) systemu. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2006 r., P 8/05 (OTK-A 2006 nr 3, poz. 28) system ubezpieczenia społecznego rolników ma na celu zapewnienie tego ubezpieczenia jednoznacznie określonej grupie społecznej, dla której praca w gospodarstwie rolnym stanowi podstawowe źródło utrzymania.

Zasada pierwszeństwa podlegania przez rolnika innemu niż rolniczy tytuł ubezpieczeniu społecznemu doznała wyłomu przez dodanie ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. Nr 124, poz. 585 ze zm.), do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, z dniem 1 stycznia 1997 r. przepisu art. 5a

stanowiącego, że rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy, nieprzerwanie przez co najmniej jeden rok, podejmował pozarolniczą działalność gospodarczą, nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlegał nadal temu ubezpieczeniu. Mógł on jednak złożyć Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych lub Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenie, że chce podlegać ubezpieczeniu społecznemu z racji prowadzonej działalności gospodarczej. Cytowany przepis dawał zatem rolnikowi prawo do kontynuowania powstałego przed podjęciem działalności gospodarczej rolniczego ubezpieczenia społecznego, o ile spełniał w tym zakresie warunki określone w odrębnych przepisach. Z unormowania tego nie wynikała przy tym reguła pierwszeństwa podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w przypadku jego zbiegu z innym tytułem ubezpieczenia społecznego, a jedynie możliwość dokonania przez zainteresowanego wyboru systemu ubezpieczenia społecznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2006 r., I UK 172/05, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 52). Wybór ten dotyczył tylko sytuacji, gdy dana osoba spełniała jednocześnie przesłanki objęcia rolniczym ubezpieczeniem społecznym i ubezpieczeniem społecznym z racji prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, a można go było dokonać wyłącznie w momencie podejmowania tej ostatniej działalności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2006 r., III UK 46/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 233) i to pod warunkiem uprzedniego (a więc bezpośrednio przed podjęciem pozarolniczej działalności gospodarczej), trwającego nieprzerwanie przynajmniej jeden rok podlegania z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie, liczonego od dnia objęcia tym ubezpieczeniem (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2000 r., II UKN 618/99, OSNAPIUS 2002 nr 1, poz. 27 i z dnia 17 listopada 2000 r., II UKN 54/00, OSNAPIUS 2002 nr 12, poz. 290 i z dnia 7 kwietnia 2006 r., I UK 223/05, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 109).

Ponadto w dniu 2 maja 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873). Aktem tym nadano nowe brzmienie przepisowi art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przed wszystkim wydłużono okres nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników uprawniający osobę podejmującą pozarolniczą działalność gospodarczą do wyboru systemu ubezpieczenia społecznego i uzależniono możliwość tego wyboru od formy opodatkowania wspomnianej pozarolniczej działalności gospodarczej. W myśl znowelizowanego ust. 1 powołanego artykułu, rolnik lub domownik, który podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata i rozpoczął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej zgodnie z przepisami o zryczałtowanym podatku dochodowym, podlegał nadal temu ubezpieczeniu, jeżeli nie był pracownikiem i nie pozostawał w stosunku służbowym. Stosownie do ust. 5 tego artykułu, do dnia 14 lutego każdego roku rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, podlegający ubezpieczeniu, zobowiązany był po rozliczeniu roku podatkowego złożyć w Kasie zaświadczenie właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok. W świetle ust. 7 zmienionego



art. 5a niezachowanie terminu, o którym mowa w ust. 5, o ile nadal prowadzona była pozarolnicza działalność gospodarcza, było równoznaczne z zaistnieniem okoliczności powodujących ustanie ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik zobowiązany był złożyć wspomniane zaświadczenie.

Przepis art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w brzmieniu nadanym aktem nowelizującym z dnia 2 kwietnia 2004 r., obowiązywał przy tym tylko w okresie od 2 maja 2004 r. do 23 sierpnia 2005 r., gdyż z dniem 24 sierpnia 2005 r. weszła w życie kolejna ustawa zmieniająca z dnia 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 150, poz. 1248). Przepis art 2 tego aktu uporządkował redakcyjnie określone w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zasady dopuszczalności podlegania rolników i domowników rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w okresie prowadzenia przez nich pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, uniezależniając możliwość wyboru systemu ubezpieczenia społecznego od formy opodatkowania tejże działalności, ale zachowując podstawowe konstrukcje prawne dotychczasowej regulacji tego zagadnienia. Zachowano więc wymóg przesłanki nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy w pełnym zakresie przez co najmniej 3 lata, złożenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenia o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej, udokumentowania kwoty należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego – z tym, że wskazano, iż takie zaświadczenie powinno zostać złożone w terminie najpóźniej do dnia 31 maja każdego roku podatkowego, uwarunkowania prawa do korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników od płacenia kwoty należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nieprzekraczającej określonej kwoty oraz ustania ubezpieczenia społecznego rolników z końcem kwartału, w którym rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą obowiązany był złożyć zaświadczenie - urzędu skarbowego o wysokości podatku dochodowego z tego tytułu, a obowiązku tego nie dopełnił.

Reasumując, z powyżej przytoczonych przepisów wynika, że rolnik, który podjął prowadzenie innej (pozarolniczej) działalności gospodarczej, mógł pomimo to pozostać w ubezpieczeniu rolniczym (w KRUS), jeżeli spełnił warunki określone w art. 5a ust. 1, o ile prowadzona przezeń działalność rolnicza miała trwały charakter i stanowiła podstawowe źródło jego dochodu, natomiast pozarolnicza działalność gospodarcza miała niewielkie rozmiary (podatek dochodowy nie mógł przekroczyć rocznej kwoty granicznej 2.528 zł, podlegającej corocznej waloryzacji - art. 5a ust. 8 ustawy) i jedynie wspomagała dochód z działalności rolniczej.

Zgodnie z ust. 9 art. 5a stosownie do treści ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Minister właściwy do spraw rozwoju wsi ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, roczną kwotę graniczną, o której mowa w ust. 8. W latach 2005 – 2010 wysokość rocznych kwot granicznych kształtowała się następująco w 2005 r. – 2.604 zł (M.P. z 2005 r. Nr 7 poz. 101), 2006 r. –

2.643 zł (M.P. z 2006 r. Nr 4 poz. 478), w 2007 r. – 2.693 zł (M.P. z 2007 r. Nr 18 poz. 219), w 2008 r. – 2.755 zł (M.P. z 2008 r. Nr 31 poz. 277), w 2009 r. – 2 835 zł (M.P. z 2009 r. Nr 18 poz. 237), w 2010 r. – 2 863 zł (M.P. z 2010 r. Nr 26 poz. 245).

Zgodnie z treścią przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Prezes Kasy wydaje decyzje w sprawach m.in. (punkt 1) podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia, a także wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenie.

Z kolei w myśl przepisu art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności między innymi:

- 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych;
- 2) przebiegu ubezpieczeń;
- 3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek.

Zgodnie z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej, osoba fizyczna, która na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą podlega – co do zasady – obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Ponadto, stosownie do regulacji art. 12 ust. 1 tejże ustawy, taka ustawa podlega także obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu.

Z kolei przepis art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2003r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity obowiązujący w dacie wydania zaskarżonej decyzji: Dz.U. z 2013r., poz. 674 z późn. zm.), wprowadza obowiązek opłacania przez wszystkie osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym lub zaopatrzeniu emerytalnemu (poza m.in. osobami podlegającymi ubezpieczeniu społecznemu rolników – lit. d) składek na Fundusz Pracy.

Wreszcie, przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2008r., nr 164, poz. 1027 z późn. zm.) wprowadza obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Jak stanowi przepis art. 32 ustawy systemowej, 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.

Zasady i terminy opłacania składek ubezpieczeniowych w powszechnym (tzw. ZUS-owskim) systemie ubezpieczeń społecznych oraz skutki niewywiązywania się z obowiązku ich opłacania regulują następujące, niżej przedstawione, przepisy prawa:

Art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej nakłada na płatnika składek obowiązek opłacania składek ubezpieczeniowych za dany miesiąc nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca - dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie.

W przypadku nieopłacenia należnych składek zastosowanie znajdują z kolei przepisy art. 23 i 24 ustawy systemowej, stosownie do których od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (art. 23 ust. 1) oraz składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej "należnościami z tytułu składek", nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej (art. 24 ust. 2 ustawy systemowej).

Do należności z tytułu składek stosuje się ponadto odpowiednio także inne przepisy Ordynacji podatkowej, tj. art. 12, art. 26, art. 29 § 1 i 2, art. 33, art. 33a, art. 33b, art. 51 § 1, art. 55, art. 59 § 1 pkt 1, 3, 4, 8 i 9, art. 60 § 1, art. 61 § 1, art. 62 § 1, 3-5, art. 72 § 1 pkt 1 i 4 i § 2, art. 73 § 1 pkt 1 i 5, art. 77b § 1 i 2, art. 91, art. 93, art. 93a-93c, art. 93e, art. 94, art. 97 § 1, art. 98 § 1 i 2 pkt 1, 2, 5 i 7, art. 100, art. 101, art. 105 § 1 i 2, art. 106 § 1 i 2, art. 107 § 1, 1a, i 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 4, art. 110 § 1, § 2 pkt 2, § 3, art. 111 § 1-4 i 5 pkt 1, art. 112, art. 113, art. 114, art. 115, art. 116, art. 116a, art. 117, art. 118 § 1 i 2 oraz art. 119 (art. 31 ustawy systemowej).

W Ordynacji podatkowej kwestie związane z odsetkami reguluje przepis art. 53, który w § 1 stanowi, iż od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem art. 54, naliczane są odsetki za zwłokę, przy czym – w myśl § 4 - odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego.

Stosownie do treści art. 54 Ordynacji, odsetek za zwłokę nie nalicza się wyłącznie w ściśle wymienionych przypadkach, tj.:

- 1) za okres zabezpieczenia, od zabezpieczonej kwoty zobowiązania, jeżeli objęte zabezpieczeniem środki pieniężne, w tym kwoty uzyskane ze sprzedaży objętych zabezpieczeniem rzeczy lub praw, zostały zaliczone na poczet zaległości podatkowych;
- 2) za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 227 § 1, do dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy;
- 3) za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 139 § 3, do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego, jeżeli decyzja organu odwoławczego nie została wydana w terminie, o którym mowa w art. 139 § 3;
- 4) w przypadku zawieszenia postępowania z urzędu - od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania;
- 5) jeżeli wysokość odsetek nie przekraczałaaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej;

7) za okres od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania;

7a) za okres od dnia następnego po upływie dwóch lat od dnia złożenia deklaracji, od zaległości związanych z popełnionymi w deklaracji błędami rachunkowymi lub oczywistymi omyłkami, jeżeli w tym okresie nie zostały one ujawnione przez organ podatkowy;

8) w zakresie przewidzianym w odrębnych ustawach.

Jeśli chodzi o egzekucję należnych składek na ubezpieczenia społeczne, to jest ona prowadzona zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. z 2014r., poz. 1619).

W artykule 15 stanowi ona, iż:

§ 1. Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

§ 2. Koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i, z zastrzeżeniem § 3, są pobierane na rzecz wierzyciela. Obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Koszty te podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych.

§ 3. Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, koszty upomnienia są pobierane na rzecz komórki organizacyjnej wierzyciela, do której zadań należy prowadzenie egzekucji.

§ 3a. Przepisów § 1-3 nie stosuje się do egzekucji należności państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, o których mowa w art. 2 ustawy o wzajemnej pomocy.

§ 4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia, wysokość kosztów upomnienia. Wysokość kosztów upomnienia nie może przekraczać czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleczonej.

Rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 15 § 4 wyżej wymienionej ustawy jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2001r., nr 137, poz. 1543), które w § 1 stanowi, iż koszty upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wynoszą czterokrotną wartość opłaty dodatkowej pobieranej przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej "Poczta Polska" za polecenie przesyłki listowej.

W roku 2013 (kiedy to organ rentowy – ZUS) wystawił upomnienia dla J. C , obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001r., nr 137, poz. 1541 z późn. zm.). Określało ono m.in. tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. W szczególności, w paragrafie trzecim wskazano, iż:

1. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel, z zastrzeżeniem ust. 2, wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.
2. Wierzyciel może wszcząć postępowanie egzekucyjne bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadkach określonych w § 13.
3. Wzór upomnienia, o którym mowa w ust. 1, obejmujący jedną należność pieniężną, stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia, a wzór obejmujący nie więcej niż cztery należności pieniężne - załącznik nr 2 do rozporządzenia.

Jak z powyższego wynika, rozporządzenie przewidywało wyłącznie upomnienia jedno- oraz czteropozycyjne. Co za tym idzie, na jednym – sporządzonym według wzoru – druku upomnienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł umieścić jedynie cztery składki na ubezpieczenia społeczne, bądź ubezpieczenie zdrowotne, bądź Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za poszczególne miesiące. Doręczenie płatnikowi upomnień umożliwiało wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zgodnie z art. 24 ust. 5b ustawy systemowej zawieszało bieg terminu przedawnienia składek.

Wreszcie, kończąc przedstawianie istotnego w niniejszej sprawie stanu prawnego, trzeba zwrócić uwagę, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje możliwość umorzenia nieopłaconych należności z tytułu składek. Reguluje to przepis art. 28 ustawy, który w ustępie pierwszym stanowi, że należności z tytułu składek mogą być umarzone w całości lub w części przez Zakład, z uwzględnieniem ust. 2-4. W ustępie drugim wskazano, że należności z tytułu składek mogą być umarzone tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, z zastrzeżeniem ust. 3a. W dalszej części przepis stanowi, że:

3. Całkowita nieściągalność, o której mowa w ust. 2, 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 i naprawcze;
  - 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 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;

4) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;

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

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.

3a. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności.

3b. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

4. Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, decyzję umarzającą należności z tytułu składek pozostawia się w aktach sprawy.

Aktem wykonawczym w zakresie umarzania składek jest rozporządzenie 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. z dnia 13 sierpnia 2003 r.), w którym w § 3 ust. 1 określono, iż Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że 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.

### **III. SĄD OKRĘGOWY W SZCZECINIE POWZIĄŁ NASTĘPUJĄCE WĄTPLIWOŚCI NATURY KONSTITUCYJNEJ, UZASADNIAJĄCE WYSTĄPIENIE Z PYTANIEM PRAWNYM:**

Co do kwestii przedstawionych w punkcie 1. postanowienia:

Mający zastosowanie w niniejszej sprawie przepis art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczący zasad naliczania odsetek od zaległości z tytułu składek ubezpieczeniowych (składek na ubezpieczenia społeczne, a poprzez odesłanie zawarte w art. 32 ustawy systemowej – także składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na ubezpieczenie zdrowotne), poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej wprowadza automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składkowych, które nie zostały opłacone w terminie. W szczególności przepisy te w żadnym miejscu nie odnoszą się do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążenia go odsetkami. Brak jest też w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na przyczyny powstania zadłużenia. Oznacza to, że odsetki od nieuiszczonych należności składkowych należne są zawsze, jeżeli tylko składki na ubezpieczenia społeczne nie zostaną opłacone w terminie. Ma to związek z ustanowioną w ustawie systemowej zasadą samoobliczania składki - zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy, a rozliczenie składek, o których mowa w ust. 1, następuje w deklaracji rozliczeniowej według ustalonego wzoru (ust. 2).

W orzecnictwie ukształtowała się jednolita wykładnia powyższego przepisu. Sąd Najwyższy (m.in. w wyrokach z 9 maja 2007 roku, sygn. akt I UK 362/06 oraz z 7 marca 2012r., sygn. akt II UK 150/11) kategorycznie przyjmuje, że skoro w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie wprowadzono analogicznego rozwiązania jak w art. 481 k.c. oraz ani ta ustawa, ani ordynacja podatkowa nie posługują się pojęciem „opóźnienia” w spłacie należności podatkowych w rozumieniu art. 481 k.c., to nie można obowiązku zapłaty składek ubezpieczeniowych uzależniać od winy płatnika tylko dlatego, że ustawodawca posłużył się terminem „zwłoka” dla określenia sytuacji, w której płatnik składek opóźnia się ze spełnieniem należnego świadczenia. Wskazywano również, że ze względu na samoobliczeniową metodę ustalania należnych składek ubezpieczeniowych chybione są próby dokonywania oceny, czy winę za opóźnienie w płatności składek ponosi inny podmiot, w tym także organ rentowy. Podnoszono także, iż okoliczności dotyczące określonych szczególnych przyczyn niedopełnienia przez płatnika obowiązku terminowego opłacania składek czy też braku jego zawinienia w powstaniu zadłużenia, mogą mieć znaczenie dopiero w osobnym postępowaniu, mającym na celu ocenę wystąpienia przesłanek umorzenia należności z tytułu składek, określonych w art. 28 ust. 3 i ust. 3a ustawy systemowej.

Powyższy sposób wykładni traktowany jest w sposób kategoryczny. Sąd Najwyższy, orzekając w konkretnych stanach faktycznych, wyklucza – niezależnie od okoliczności, w jakich doszło do powstania zadłużenia – możliwość dokonywania przez sądy powszechne samodzielnej prokonstytucyjnej wykładni omawianych przepisów (w tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje przywołany już wyżej wyrok z 7 marca 2012r., sygn. akt II UK

150/11, w którym sądy obu instancji taką właśnie wykładnię przeprowadziły, co spotkało się jednak z dezaprobatą Sądu Najwyższego).

W ocenie Sądu Okręgowego w Szczecinie powstaje więc w tej sytuacji uzasadniona wątpliwość, czy bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zawarta w tym przepisie klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad. Ich ogólną podstawą jest uznanie, że demokratyczne państwo wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazywano wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ochrona zaufania obywatela wobec państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Trybunał wskazywał m.in., iż „...zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78). Wyrażone powyżej poglądy Trybunał formułował przy ocenie zachowania przez prawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego zarówno przed, jak i już po wejściu w życie Konstytucji RP (także w orzeczeniach K 15/91, K 8/93, K 9/95, K 25/95, U 11/97, K 10/98, K 27/98, K 36/98, K 4/99, K 22/99). Przenosząc to na grunt ubezpieczeń społecznych można przykładowo wskazać, że ryzyko wystąpienia takiej pułapki rodziła m.in. regulacja pozostawiająca organowi emerytalno-rentowemu nieograniczoną, także czasowo, kompetencję do wzruszenia prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych oraz do wszczęcia postępowania w celu ponownego ustalenia wysokości świadczeń (często niższych niż uprzednio przyznanych). Chociaż świadczeniobiorca, działając w zaufaniu do państwa, podjął na podstawie prawomocnej decyzji emerytalno-rentowej istotne decyzje życiowe (jak np. o rezygnacji z zatrudnienia), po przeprowadzeniu takiej weryfikacji może zostać narażony na pozbawienie lub ograniczenie świadczeń. Wskazywano, że o ile sama możliwość wzruszenia prawomocnych decyzji nie jest bezwzględnie wykluczona, to jednak powinna ona mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami (wyrok z 28 lutego 2012 r., K 5/11).

W ocenie sądu w niniejszej sprawie istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego czy przywołane w punkcie 1. sentencji niniejszego postanowienia przepisy prawa nie pozostają w sprzeczności z tą konstytucyjną regulacją. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w



okolicznościach tej konkretnej sprawy wyłączenie płatnika składek z jednego (rolniczego) systemu ubezpieczeń społecznych i objęcie go systemem powszechnym (ZUS-owskim) doprowadziło po pierwsze do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie za sporny okres przez płatnika opłaconych (i obecnie zwróconych przez rolniczy organ ubezpieczenia społecznego, choć bez jakichkolwiek odsetek), a wysokością składek należnych, zaś po drugie, spowodowało, że płatnik, który terminowo opłacał składki na „niewłaściwe” ubezpieczenie, został obciążony obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie.

Choć nie budzi wątpliwości to, że płatnik postąpił nieprawidłowo, nie informując wprost rolniczego organu ubezpieczenia społecznego o tym, że dodatkowo prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, to jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że błąd popełniony przez płatnika miał w tym przypadku wyłącznie charakter formalny i polegał jedynie na niedopełnieniu obowiązku informacyjnego. Rozmiar prowadzonej przez płatnika dodatkowo – obok działalności rolniczej – pozarolniczej działalności gospodarczej był bowiem tak niewielki, że gdyby dopełnił on formalnego obowiązku zgłoszeniowego, nadal byłby objęty systemem rolniczego, nie zaś powszechnego ubezpieczenia społecznego. Co więcej, wymaga podkreślenia, że prowadzona przez J. C. działalność gospodarcza miała charakter jawny; płatnik zgłosił jej prowadzenie we właściwym organie ewidencyjnym a także w Urzędzie Skarbowym i opłacał związane z tym faktem należności publicznoprawne. Gdyby taka sytuacja miała miejsce obecnie, właściwy organ rentowy natychmiast zostałaby powiadomiony o prowadzeniu przez płatnika pozarolniczej działalności gospodarczej, co zapobiegłoby wpędzeniu płatnika w swoistą pułapkę, w jakiej znalazł się obecnie. Trzeba bowiem zauważyć, iż zgodnie z treścią przepisu art. 28 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej) przesyła odpowiednie dane zawarte we wniosku o wpis do CEIDG niezbędne dla uzyskania, zmiany albo skreślenia wpisu w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, zgłoszenia płatnika składek albo ich zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz złożenia oświadczenia o wyborze formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo wniosku o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej, zgłoszenia rejestracyjnego lub aktualizacyjnego, o których mowa w przepisach o podatku od towarów i usług, za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej lub innych środków komunikacji elektronicznej, niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dokonaniu wpisu, do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, a po uzyskaniu informacji o nadanym numerze identyfikacji podatkowej (NIP) do:

- 1) Głównego Urzędu Statystycznego,
- 2) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

- wraz z informacją o dokonaniu wpisu do CEIDG i nadanym numerze NIP.

Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym (obowiązującym od 7 marca 2009 roku), to organy państwa wzięły na siebie obowiązek przekazywania informacji zgłoszonych przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą podmiotom, dla których ta informacja ma istotne znaczenia z punktu widzenia ich publicznoprawnych obowiązków, a więc – naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego, GUS-owi oraz organowi ubezpieczeń społecznych. Za nieuzyskanie tej informacji przez owe podmioty odpowiedzialność ponosi więc już inny podmiot niż sam płatnik (osoba prowadząca działalność gospodarczą). Tymczasem w stanie prawnym istotnym dla niniejszej sprawy (obowiązującym przed 7 marca 2009 roku) to wyłącznie płatnik został w całości obciążony wszelkimi, bardzo daleko idącymi konsekwencjami tego, że państwo (na rzecz którego ma uiszczać należności publicznoprawne) nie stworzyło sprawnego systemu przekazywania danych między kilkoma ledwie grupami podmiotów, a zamiast tego w całości przerzuciło wszystkie obowiązki na jednostkę. Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości co do jego zgodności z przywołanym na wstępie przepisem Konstytucji.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż o ile nie budzi większych wątpliwości to, że płatnik znajdujący się w analogicznej sytuacji jak J C musi zapłacić składki na ubezpieczenia społeczne właściwemu organowi ubezpieczeniowemu, nawet dopłacając ewentualną różnicę w ich wysokości, o tyle konstytucyjne zastrzeżenia powstają przy ustalaniu, że składki te powinny zostać uiszczone wraz z należnymi odsetkami, liczonymi od dnia następnego po wynikającym z ustawy terminie płatności tychże składek. Odnosząc się do realiów niniejszej sprawy trzeba bowiem podkreślić, iż pierwsze odsetki od objętych tym procesem należności J C zostały obliczone już poczynając od dnia 11 maja 2005 roku (skoro pierwszymi „zaległymi” składkami są składki za kwiecień 2005r., to zgodnie z przepisem art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej płatnik miał obowiązek zapłacić składki za ten miesiąc najpóźniej do dnia 10 maja 2005r.). Odsetki zaczęły więc być naliczane jeszcze w czasie, w którym płatnik składek pozostawał w przekonaniu, iż podlega rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Doprowadziło to do powstania sytuacji, w której w dacie wydania zaskarżonej decyzji wysokość odsetek przekroczyła połowę kwot zaległych składek, wynosząc łącznie ponad 40.000 złotych. W ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie czyni to odsetki w istocie czymś w rodzaju kary, administracyjnej sankcji, która w okolicznościach niniejszej sprawy jawi się jako nadmiernie represyjna, jako że wymierzana jest w sposób automatyczny, bez jakiegokolwiek możliwości jej miarkowania, także przez sąd. W tym miejscu należy odwołać się do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013r., wydanego w sprawie P 26/11 (Dz.U. 2013, poz. 1426), w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, wskazując że wynika z niego m.in., iż nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej sensu stricto. Zwrócił też uwagę, że „w stosunku do sankcji

*administracyjnych obowiązuje ustalony wzorzec kontroli ich proporcjonalności. Sam argument o represyjności sankcji administracyjnej (która nie jest aż tak dolegliwa, by stanowić karę sensu stricto), nie może stanowić o niezgodności sankcji z Konstytucją. Punktem wyjścia w rozważaniach Trybunału jest założenie, że egzekwowanie prawa i obowiązków administracyjnych, a w szczególności zapewnienie nieuchronności kary (np. sankcji administracyjnej) dla podmiotu naruszającego prawo należy do podstawowych zadań państwa (por. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104). Tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89). Ingerencja ustawodawcy jest uzasadniona niezgodnym z prawem zachowaniem określonego podmiotu. Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Zatem w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem ustawowych obowiązków (por. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, oraz 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2)."*

Dalej Trybunał wskazał, że w swoim orzecznictwie sformułował już standard oceny proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym. Podkreślił, iż „*interweniuje w tych wypadkach, w których ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29), a także wówczas, gdy działanie ustawodawcy stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. szerokie omówienie tej zasady w wyroku TK z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51).*

*(...) Za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Ponadto skoro zasada proporcjonalności wyznacza granice stopnia surowości kar przewidzianych za czyny zabronione przez ustawę, ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną. Nie można także nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6). Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Również automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej na jej miarkowanie w danych okolicznościach (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07)."*

Kierując się powyższymi wskazówkami sąd orzekający w niniejszej sprawie doszedł do przekonania, że istnieją podstawy, by w realiach niniejszej sprawy odsetki należne w związku z nieopłaceniem w ustawowym terminie składek na ubezpieczenia społeczne traktować jako swego rodzaju administracyjną karę, która jednak nie ma charakteru proporcjonalnego, a tym samym budzi wątpliwości co do jej zgodności z artykułem 2 Konstytucji. W ocenie sądu w tym konkretnym przypadku zbyt duża dolegliwość owej sankcji wynika – podobnie jak w przywołanej sprawie P 26/11 - ze skumulowania się kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu (wysokość odsetek w dacie wydania decyzji przekraczała już połowę wartości zaległych składek), automatyzmu jej wymierzania (odsetki są naliczane, poczynając od określonego w ustawie terminu zapłaty poszczególnych składek, bez brania pod uwagę faktu, iż w poszczególnych datach płatnik był przekonany, że wywiązuje się z obowiązków publicznoprawnych, skoro płaci w terminie składki innemu organowi ubezpieczeniowemu, a organ te składki przyjmuje) oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości (odsetki ustalone zostały w ściśle określonej przepisami prawa wysokości, od ściśle określonej daty, bez pozostawienia jakimkolwiek organom orzekającym w sprawie – czy to administracyjnym, czy to sądowi powszechnemu – jakiegokolwiek marginesu swobody).

Trzeba także zwrócić uwagę, że w omawianym przypadku ustawodawca nie skorzystał z możliwości wprowadzenia mechanizmu polegającego na uprzednim wezwaniu lub ponagleniu przedsiębiorcy do terminowego wykonania ustawowego obowiązku. Doprowadziło to do powstania sytuacji, w której już w dacie dowiedzenia się przez płatnika składek o tym, że opłacał składki na rzecz niewłaściwego organu ubezpieczeniowego (a należałoby uznać za nią datę uprawomocnienia się wyroku, którym oddalono odwołanie płatnika od decyzji Prezesa KRUS stwierdzającej ustanie – z datą wsteczną – rolniczego ubezpieczenia społecznego) istniała po jego stronie wielotysięczna zaległość odsetkowa, niemożliwa do zredukowania, choćby płatnik wpłacił całą należność główną jeszcze tego samego dnia, w którym dowiedział się o jej powstaniu.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, iż ustawodawca przewidział – w art. 28 ustawy systemowej i wydanym na podstawie zawartego tam upoważnienia rozporządzeniu wykonawczym – możliwość umorzenia należności z tytułu składek wraz z odsetkami. Trzeba bowiem zauważyć, iż zasadą jest umarzanie należności tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 3 ustawy systemowej), a w innych przypadkach (w przypadku płatników opłacających składki wyłącznie za siebie) może to nastąpić tylko „w uzasadnionych przypadkach” (art. 28 ust. 3a ustawy systemowej), do których w rozporządzeniu wykonawczym zaliczono jednakże wyłącznie sytuacje związane ze stanem majątkowym i sytuacją rodzinną zobowiązanego. Oznacza to, że także w przypadku umarzania należności brak jest – wbrew sugestiom Sądu Najwyższego wyrażonym w przytoczonym wyżej wyroku z 7 marca 2012r., sygn. akt II UK 150/11 - możliwości wzięcia pod uwagę przyczyn i okoliczności, w których doszło do powstania zaległości składkowych, a co za tym idzie –

miarkowania sankcji przy uwzględnieniu chociażby stopnia, w jakim sam płatnik przyczynił się do powstania zaległości.

Wreszcie, trzeba także zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z treścią przepisu art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, od decyzji wydanej w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Stronie przysługuje natomiast prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Powyższa regulacja stanowi wyłom od wynikającej z art. 83 ust. 2 generalnej zasady, iż od każdej decyzji wydanej przez Zakład służy odwołanie do sądu powszechnego. Oznacza to, że ustawodawca całkowicie pozbawił sądy powszechne możliwości dostosowania konkretnej sankcji nałożonej na płatnika zarówno do okoliczności sprawy, jak i indywidualnej sytuacji danej osoby (w szczególności poprzez zbadanie czy prawidłowo została określona data początkowa rozpoczęcia naliczania odsetek).

Wszystkie powyższe względy spowodowały, iż sąd uznał za konieczne wystąpienie z niniejszym pytaniem prawnym.

Odpowiedź na to pytanie będzie miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Jeśli bowiem wskazane w sentencji przepisy zostaną uznane za zgodne z Konstytucją, koniecznym będzie uznanie, że zaskarżona decyzja organu rentowego odpowiada prawu i brak jest możliwości dokonania jej ewentualnej zmiany. Jeśli natomiast przywoływane regulacje prawne zostaną uznane za niezgodne z Konstytucją, otworzy się droga do rozważenia możliwości zmiany zaskarżonej decyzji przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności jakie wystąpiły w tej jednostkowej sprawie.

#### Co do kwestii przedstawionych w punkcie 2. postanowienia:

W przepisach art. 15 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mającej zastosowanie w przypadku prowadzenia egzekucji zaległych składek ubezpieczeniowych, ustawodawca wprowadził obowiązek poprzedzenia egzekucji wysłaniem do dłużnika pisemnego upomnienia, z jednoczesnym obciążeniem dłużnika kosztami związanymi z wysłaniem tegoż upomnienia. W § 4 art. 15 ustawy ustawodawca pozostawił ministrowi właściwemu dla spraw finansów uprawnienie do wydania rozporządzenia określającego wysokość kosztów takiego upomnienia, wprowadzając jednak zarazem górną granicę takich kosztów i określając je na czterokrotną wysokość kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej.

Upoważnienie do uregulowania pewnych kwestii przepisami rangi niższej niż ustawa zostało ponadto zawarte m.in. w przepisie art. 6 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stanowi on, że minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w

drodze rozporządzenia, tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, zapewniający terminowość i prawidłowość przesyłania do zobowiązanych upomnień, o których mowa w art. 15 § 1, a także terminowość i prawidłowość kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych.

Przepis art. 217 Konstytucji RP wprowadza regułę ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych (zasadę wyłączności ustawy). Reguła ta jest ściśle związana z wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalności (praworządności) oraz z zagadnieniem systemu źródeł prawa. Najważniejsze kwestie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia, gdyż to właśnie od decyzji ustawodawczych zależy sytuacja prawna obywatela.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa (por. R. Zelwiański, Artykuł 217 Konstytucji RP w praktyce podatkowej, [w:] Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 333 oraz: Anna Krawczyk-Sawicka, Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r., Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2012), przepis ten „w sposób jednoznaczny i kategoryczny postanawia o tym, że: 1) władztwo podatkowe należy wyłącznie do parlamentu, 2) wszystkie elementy, które decydują o istnieniu obowiązku podatkowego, musi określać ustawa, 3) ustawa podatkowa może być zmieniona tylko w drodze ustawy, 4) ulgi, umorzenia, zwolnienia uzyskują charakter systemowy, a nie uznaniowy, 5) nikt nie może być zmuszony do płacenia podatków, które zostały nałożone niezgodnie z Konstytucją i które wymierzone są niezgodnie z konstytucyjnie określonymi zasadami. Wynika z tego, iż wszystkie elementy obowiązku podatkowego powinny być precyzyjnie określone i zapisane w ustawie, co uchroni podatnika przed nadmierną ingerencją organów państwowych w sferę wolności osobistej i stworzy prawne gwarancje ochrony interesu jednostki w procesie stanowienia i stosowania prawa podatkowego. Dodatkowo umożliwi to podatnikom prawidłowe wywiązywanie się z obowiązku świadczenia na rzecz państwa.” Wskazuje się także, że „duże znaczenie w omawianych kwestiach ma zależność między ustawą a rozporządzeniem. Wyższość ustawy podatkowej ma być osiągnięta poprzez ściśle podporządkowanie ustawie rozporządzeń traktowanych jako jedyna forma przepisów prawa podatkowego powszechnie obowiązująca, która pochodzi od naczelnych organów władzy wykonawczej.” Z powyższego wynika, iż „artykuł 217 Konstytucji RP pozostawia niezbyt szeroki zakres dla unormowań o charakterze wykonawczym i jednocześnie podkreśla, że w systemie prawa podatkowego powszechnie obowiązującego nie może pojawić się regulacja o charakterze podustawowym, która wkraczałaby w materię zastrzeżoną dla bezwzględnej wyłączności ustawy podatkowej. Istota tego rozwiązania jest następująca: 1) ustawa podatkowa nie może zawierać upoważnienia do ustalania tych elementów konstrukcji prawnej podatku, które objęte są zakresem bezwzględnej wyłączności ustawowej,

*2) upoważnienie sformułowane w ustawie podatkowej do wydania przepisów wykonawczych musi być samo w sobie konstytucyjne, 3) zmiana treści obowiązku podatkowego przez akt podustawowy ma charakter niekonstytucyjny, gdyż naruszając zasady procesu legislacyjnego, wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawy podatkowej. W artyku 217 Konstytucji RP wymieniono większość istotnych elementów konstrukcji podatku, które mają być ustalone w ustawie podatkowej: podmioty, przedmiot opodatkowania, stawki podatkowe oraz zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorię podmiotów zwolnionych od podatków. Nie zostały natomiast ujęte następujące elementy: podstawy opodatkowania, zwolnienia przedmiotowe, zaniechanie wymiaru i poboru podatku, tryb, terminy, sposoby płatności obciążeń podatkowych. Przesądza to o fakcie, iż art. 217 Konstytucji musi pozostawać w integralnym związku z art. 92 Konstytucji w celu dopełniania regulacji zastrzeżonych do materii ustawowych.”*

W ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie istnieje uzasadniona wątpliwość co do tego, czy wskazane w punkcie 2 postanowienia przepisy nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu administracyjnym w administracji są zgodne z przytoczonymi wyżej przepisami Konstytucji RP. Sąd orzekający dostrzega przy tym, iż rozporządzenie to aktualnie już nie obowiązuje wobec jego uchylenia z dniem 22 maja 2014 roku. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał, że formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej, a co za tym idzie, nie zawsze powstaje konieczność umorzenia postępowania przez Trybunał. Przepis obowiązuje bowiem w systemie prawa dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 i 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28 oraz postanowienie z 14 grudnia 2010 r., sygn. U 7/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 135). Skoro więc w niniejszej sprawie organ rentowy – Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S                      wystawił i wysłał płatnikowi upomnienia jeszcze w roku 2013, a więc w czasie obowiązywania wskazanego rozporządzenia, postępując stosownie do jego przepisów, a następnie – w wydanej przez siebie decyzji, będącej przedmiotem oceny sądu orzekającego w niniejszej sprawie – obciążył płatnika związanymi z tym kosztami, ustalonymi zgodnie z obowiązującymi w owym czasie przepisami wykonawczymi, muszą być one brane pod uwagę przy orzekaniu w niniejszej sprawie.

Wymaga podkreślenia, że w niniejszej sprawie organ rentowy obciążył płatnika składek kosztami upomnień wynoszącymi łącznie 360,80 złotych. Koszty te znacznie przekraczają więc wynikającą z ustawy maksymalną ich wysokość (tj. czterokrotną wysokość kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej). Kwota ta w żaden



sposób nie odzwierciedla przy tym rzeczywistej wysokości kosztów wystawienia i doręczenia upomnień – płatnikowi składek doręczono tylko jedną przesyłkę poleconą, zawierającą kilkanaście kartek formatu A4, na których wydrukowano upomnienia dotyczące poszczególnych należności (na jednej kartce umieszczono po dwa upomnienia). Organ rentowy sporządził przy tym upomnienia według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001r., tj. uznał że jedno upomnienie może dotyczyć nie więcej niż czterech należności. Doprowadziło to do sytuacji, w której mimo faktycznego poniesienia przez organ rentowy kosztów wysłania tylko jednej przesyłki poleconej, obciążono płatnika obowiązkiem zwrotu kosztów wysłania czterdziestu jeden takich przesyłek.

Problem przekroczenia przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego i doczekał się gruntownej analizy w licznych orzeczeniach (przykładowo w wyrokach z: 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40; 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56), z którymi sąd orzekający w niniejszej sprawie uważnie się zapoznał. Dostrzegł m.in., iż Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie - jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego - nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz wydanym w celu wykonania ustawy, nie zaś jej modyfikowania, uzupełniania czy powtarzania jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Trybunał wskazywał również, że wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, iż akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wolą ustrojodawcy było zwiększenie rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym. Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń - obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Wynika z tego bezwzględny zakaz modyfikowania czy uzupełniania upoważnienia w trakcie jego wykonywania, nawet jeśli może się to wydawać z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań



ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera także wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, a ściślej biorąc, ten jej aspekt, który nawiązuje do zakazu arbitralności regulacji prawnych oraz ich nieproporcjonalnego charakteru.

W ocenie sądu brak jest podstaw, by uznać iż zamiarem ustawodawcy było pozostawienie ministrowi właściwemu do spraw finansów uprawnienia do takiego ustalenia wzoru upomnienia, który pozwalał na zmnożenie maksymalnej określonej przez ustawodawcę wysokości kosztów upomnienia. Brak jest w szczególności jakichkolwiek przesłanek, by uznać, że nie było możliwe ustalenie takiego wzoru upomnienia, który pozwoliłby na objęcie nim więcej niż jednej należności pieniężnej, bez określenia maksymalnej liczby owych należności. Przepis art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wiąże wprawdzie możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej z upływem określonego terminu od doręczenia upomnienia, a nie przesyłki listowej zawierającej jego wypełniony druk (co akcentowano w orzecznictwie niektórych sądów, m.in. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 października 2012r., sygn. akt III AUa 562/12 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006r., sygn. akt III SA/Wa 1676/06), nie oznacza to jednak przyzwolenia dla dowolności w określaniu wzoru upomnienia. Nie ma też w szczególności jakiegokolwiek racjonalnego wyjaśnienia dla tego, czemu maksymalną liczbą należności, które mogły zostać ujęte w jednym upomnieniu były akurat cztery należności (zwłaszcza w sytuacji, gdy organ rentowy i tak drukuje upomnienia na kartkach formatu A4, umieszczając dwa upomnienia na jednej kartce). Zdaniem sądu określenie przez ustawodawcę górnej kwoty kosztów doręczenia upomnienia miało służyć właśnie temu, by nie nakładać na płatnika dodatkowych obciążeń, nie znajdujących uzasadnienia w wysokości faktycznie poniesionych przez organ kosztów. Wskazanie, że górną granicę stanowi tu kwota czterokrotności kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki polecanej jest w ocenie sądu adekwatne do maksymalnej wysokości kosztów jakie mogą w takiej sytuacji powstać, także przy założeniu, że z uwagi na ilość nieopłaconych składek na ubezpieczenia, płatnikowi trzeba będzie doręczyć gruby plik kartek.

Zdaniem sądu orzekającego wskazane w punkcie 2. niniejszego postanowienia przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001r. nie mają oparcia w upoważnieniu ustawowym do uregulowania tego rodzaju kwestii. Ustawodawca pozostawił w tym przypadku organowi wykonawczemu wyłącznie kwestie techniczne, związane z ustaleniem wzoru upomnienia, a więc stworzeniem swego rodzaju pomocy przy wystawianiu upomnienia oraz ujednoczeniu wyglądu tychże upomnień. Wykorzystanie przez ministra owego uprawnienia w omówiony wyżej sposób budzi uzasadnione wątpliwości zarówno co do tego, czy nie nastąpiło to z naruszeniem zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji

oraz szczegółowych zasad określonych w art. 92 i 217 Konstytucji, wprowadzających obowiązek nakładania obciążeń publicznoprawnych wyłącznie aktami prawnymi rangi ustawowej, przy ich ewentualnym doprecyzowaniu aktami wykonawczymi w zakresie określonym ustawą.

W tej sytuacji, koniecznym stało się wystąpienie także i z niniejszym pytaniem prawnym.

Odpowiedź na powyższe pytanie będzie miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Jeśli bowiem wskazane w sentencji przepisy zostaną uznane za zgodne z Konstytucją, koniecznym będzie uznanie, że zaskarżona decyzja organu rentowego odpowiada prawu, a co za tym idzie – oddalenie odwołania. Jeśli natomiast przywoływane regulacje prawne zostaną uznane za niezgodne z Konstytucją, możliwe będzie rozważenie zmiany zaskarżonej decyzji poprzez obciążenie płatnika wyłącznie tymi kosztami związanymi z wszczętą wobec niego egzekucją, które zostały ustalone w oparciu o przepisy ustawy.



Na oryginale  
właściwe podpisy

Zgodność z oryginałem  
potwierdzam

z upoważnienia Kierownika Sekretariatu

Starszy sekretarz sądowy

*Katarzyna Herman*