



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 2/18  
BAS-WAKU-412/18

Warszawa, 5 lipca 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	05.07.2018
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 lutego 2018 r. (sygn. akt P 2/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne zabezpieczonych hipoteką, **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sejm wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 23 lutego 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd, sąd pytający) z 5 lutego 2018 r. (sygn. akt P 2/18). Przedmiotem kontroli jest art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.; dalej: u.s.u.).

Kwestionowany art. 24 ust. 5 u.s.u. stanowi: „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”.

### **II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego**

1. Pytanie prawne zostało wniesione w następującym stanie faktycznym. Ubezpieczona (dalej: powódka, płatnik składek) prowadziła działalność gospodarczą i z tego tytułu była zobowiązana do odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Decyzją z dnia listopada 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych określił aktualną wysokość zadłużenia za okres od stycznia 1999 r. do sierpnia 2004 r. Ubezpieczona będąc płatnikiem składek wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego, podnosząc zarzut przedawnienia. Organ zaprzeczył, że należności uległy przedawnieniu, ponieważ zostały zabezpieczone hipoteką i mogą być egzekwowane z przedmiotu hipoteki.

2. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis narusza art. 64 ust. 2 i 3 (zasada równej ochrony prawa własności oraz zakaz naruszania istoty prawa własności) i art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji.

3. Zaskarżony przepis prowadzi, w opinii sądu pytającego, do zróżnicowania dłużników z tytułu nieopłaconych składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a także z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w zależności od tego, „czy posiadają składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę”, czy też mienia takiego nie posiadają. „Bezsporne jest to, że wskazane dwie grupy podmiotów, których należności zostały zabezpieczone hipoteką oraz których należności nie zostały zabezpieczone, są na skutek zaskarżonego przepisu potraktowane w inny sposób: zobowiązania składkowe pierwszej grupy nie podlegają przedawnieniu, podczas gdy przedawnienie zobowiązań składkowych drugiej grupy ulegają przedawnieniu. Zróżnicowanie zasad przedawnienia prowadzi do odmiennego pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12 (na tle zobowiązań podatkowych) przyjął, że samo stwierdzenie, iż zróżnicowanie sytuacji podatników, nie wystarcza do uznania niekonstytucyjności tego przepisu. Wyjątki od zasady równego poziomu ochrony własności i praw majątkowych mogą w pewnych sytuacjach być konieczne i uzasadnione, co należy ocenić, mając na uwadze, że punktem wyjścia powinno być zawsze założenie o domniemaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu” (pytanie prawne, s. 12). Zdaniem sądu pytającego, za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu przemawia okoliczność, że z dłużnika rzeczowego czyni on dożywotniego dłużnika Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub Funduszu Zdrowia, a także Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Jak podnosi sąd, dożywotnia egzekucja należności publicznych nie jest jednoznacznie pozytywna, „ponieważ może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia nakazu sprawnego działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji) oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Dopuszczalne jest wydłużenie (w rozsądnych granicach) terminu przedawnienia w związku z prowadzoną egzekucją z nieruchomości, a nie całkowite wyłączenie przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sama należność podatkowa wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi do upływu okresu przedawnienia może bowiem być egzekwowana z nieruchomości bezterminowo. W rezultacie domniemany podatnik staje się potencjalnie dożywotnim dłużnikiem państwa. Jego odpowiedzialność nie jest w żaden sposób ograniczona czasowo,

podczas gdy podatnicy, których należności nie zostały zabezpieczone hipoteką, odpowiadają za swoje zobowiązania podatkowe co do zasady jedynie przez pięć lat. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że zaskarżone rozwiązanie różnicuje bowiem w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki” (pytanie prawne, s. 12 i 13).

Sąd pytający wskazuje, że został również przekroczony „przysługujący ustawodawcy margines swobody ustalania rozwiązań z zakresu prawa daninowego [...]. Dla przykładu należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za 1999 rok uległoby przedawnieniu w 2004 roku, a z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w 2009 roku, gdyby nie ustanowienie hipoteki. Zaskarżona decyzja stwierdzająca zaległości jest z dnia listopada 2016 roku. Oznacza to, że 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. Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12 wyraził pogląd, zgodnie z którym ustawodawca dysponuje dużym marginesem swobody decyzyjnej określania zasad i terminów przedawnienia należności publicznoprawnych. Granice dla działań prawodawczych wyznaczają zasady, wartości i nomy konstytucyjne [...]” (pytanie prawne, s. 14).

### **III. Analiza formalna**

1. Przed przystąpieniem do analizy zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją, Sejm pragnie ustosunkować się do szeregu kwestii formalnych, które wyłaniają się ze treści pytania prawnego.

2. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, czy sąd pytający wiąże niekonstytucyjność art. 24 ust. 5 u.s.u. z brakiem prawnej możliwości przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, czy też lokuje problem w szerszym kontekście, odnoszącym się do innych należności publicznych, mających zróżnicowany charakter i cel. Powyższa wątpliwość Sejmu oparta jest na analizie

treści tego przepisu, *petitum* i stanu faktycznego pytania prawnego oraz jego uzasadnienia.

Z jednej strony, zaskarżony przepis odnosi się do składek, co wynika wyraźnie z jego treści: „należności z tytułu składek”. Z kolei art. 4 pkt 3 u.s.u. przewiduje, że „Użyte w ustawie określenia oznaczają: składki – składki na ubezpieczenia społeczne osób wymienionych w pkt 1”, którymi są ubezpieczeni, a więc osoby fizyczne podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczeniem zaś społecznym jest: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zrekonstruowana na gruncie u.s.u. treść zaskarżonego przepisu wskazuje, że problem niekonstytucyjności powinien dotyczyć jedynie składek na ubezpieczenie społeczne. Z drugiej jednak strony, powódka jest dłużnikiem nie tylko Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), ale także Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ), Funduszu Pracy (dalej: FP) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP) (pytanie prawne, s. 2). Należności powódki wobec tych funduszy nie uległy także przedawnieniu. Do tych należności ma także zastosowanie art. 24 ust. 5 u.s.u., co wynika z odesłania zawartego w art. 32 u.s.u, w myśl którego: „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”. Ten jednak przepis nie został przez sąd pytający przywołany związkowo jako wzorzec kontroli. Z kolei analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że sąd kieruje swój zarzut wobec składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, pomijając należność na FP i FGŚP. Świadczą o tym następujące fragmenty: „Norma prawna zawarta w art. 24 ust. 5 ustawy systemowej stanowi podstawę podziału potencjalnych ubezpieczonych [...]”; „przedawnienie w odniesieniu do ubezpieczonych”; „Dla przykładu należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne [...], a z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne [...]”. Sąd wiąże więc niekonstytucyjność przepisów z niemożliwością przedawnienia składek ubezpieczonych, czyli osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu lub

zdrowotnemu. W uzasadnieniu brak jest argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością przedawnienia składek na FP i FGŚP. Wobec tego mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet* należy, zdaniem Sejmu, dokonać modyfikacji przedmiotu i zakresu kontroli, ograniczając go do tych dwóch rodzajów ubezpieczeń.

3. Drugi problem, jaki wyłania się z pytania prawnego, dotyczy wzorców kontroli. Otóż sąd pytający przywołuje w charakterze wzorca konstytucyjnego art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taki stan rzeczy wskazuje, że problem konstytucyjny wiąże się z nierówną ochroną własności i innych praw majątkowych oraz z nieproporcjonalną ingerencją w prawo własności. Z kolei argumenty zawarte w uzasadnieniu pytania prawnego koncentrują się wokół nierównej ochrony własności. Wprawdzie sąd szeroko odwołał się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, przedstawiając jego wykładnię i też znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, jednak uzasadnienie nie zawiera żadnej analizy wskazującej, jak i dlaczego art. 24 ust. 5 u.s.u. ingeruje w sposób nieproporcjonalny we własność dłużników składowych. Zawiera ono natomiast argumentację świadczącą i przemawiającą na rzecz zróżnicowania tych dłużników z racji posiadanego mienia. Sąd też szeroko odwołuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, który odnosił się do problemu przedawnienia należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką w kontekście równej ochrony własności. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że sąd pytający nie spełnił przesłanki formalnej, o której mowa w art. 52 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.oTK). Nie uzasadnił bowiem należycie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stąd też wniosek Sejmu o umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.oTK).

4. Jako *ultima ratio*, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis odnosi się do hipoteki oraz zastawu. Z kolei zobowiązania powódki nie przedawniły się wskutek ustanowienia hipoteki. Wobec tego zaskarżony przepis ma zastosowanie do płatnika tylko w określonym zakresie normatywnym i tylko ten zakres, mając na

uwadze konkretnych charakter pytania prawnego, powinien być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

5. W rezultacie przeprowadzonej analizy formalnej należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli jest art. 24 ust. 5 u.s.u. w zakresie, w jakim odnosi się do składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne zabezpieczonych hipoteką, zaś wzorcem kontroli jest art. 64 ust. 2 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce kontroli**

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Sąd pytający ograniczył zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu tylko do naruszenia zasady równej ochrony własności, co determinuje zakres stanowiska Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Prawo własności należy do praw ekonomicznych i jest ono podstawą autonomii oraz rozwoju człowieka. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa obejmuje – według utrwalonego orzecznictwa TK – w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń tego prawa wskazuje art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej

albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać jego istoty. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji formułuje zaś wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Zgodnie art. 64 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”. Z tego przepisu wynikają dla ustawodawcy dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, obowiązek powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, konieczność zapewnienia realnej ochrony, umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny) (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w swojej treści do dwóch konstytucyjnych zasad. Pierwsza z nich, sformułowana w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje organom władzy publicznej ochronę własności i prawa dziedziczenia, zaś druga – wyrażona w art. 32 ust. 1 – nakazuje równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne. Tak więc przywołany wzorzec kontroli pozostaje w ścisłym związku z ogólną zasadą równej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona własności jest bowiem jednym z przejawów równej ochrony prawnej, zaś treść art. 32 ust. 1 Konstytucji wyznacza rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zasada równej ochrony własności oznacza, że właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbędną zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbędna jest ocena przyjętego



kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13).

## V. Analiza zgodności

1. Treść zaskarżonego przepisu odwołuje się do dwóch instytucji prawnych osadzonych w prawie publicznym, lecz posiadających swój pierwowzór w prawie prywatnym. Są nimi: hipoteka przymusowa oraz przedawnienie należności składkowych. Z uwagi na złożoność zagadnienia i wieloaspektowość problemów, ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu powinna być, zdaniem Sejmu, poprzedzona analizą jego otoczenia normatywnego. Nie można pominąć również i tej okoliczności, że pytanie prawne dotyczy wyłącznie zabezpieczenia należności publicznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Innymi słowy, analiza zgodności nie wychodzi poza zagadnienie przedawnienia innych należności zabezpieczonych hipoteką i nie odnosi się do innych zobowiązań publicznoprawnych, czemu Sejm dał wyraz w *petitum* swojego stanowiska.

2. W pierwszej kolejności Sejm pragnie zarysować istotę ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego.

Źródłem normatywnym prawa do zabezpieczenia społecznego jest art. 67 Konstytucji, w myśl którego: „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”. Zabezpieczenie społeczne może być realizowane w systemie zaopatrzeniowym lub systemie ubezpieczeniowym. Do tego ostatniego należy powódka w sprawie zawisłej przed sądem pytającym z racji prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Fundamentem regulacji ubezpieczeń społecznych, składających się z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego, a także chorobowego, jest w u.s.u. Określa ona między innymi zasady podlegania ubezpieczeniom i ustalania na nie składek oraz podstaw ich wymiaru, jak również zasady, tryb i terminy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz wypłaty zasiłków z ubezpieczenia chorobowego (art. 2 ust. 1 u.s.u.). Z kolei rodzaje świadczeń z poszczególnych ubezpieczeń, warunki nabywania prawa

do nich oraz zasady i tryb ich przyznawania określają odrębne przepisy. Wypłacalność świadczeń gwarantowana jest przez państwo (art. 2 ust. 3 u.s.u.). W tym celu tworzy się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przychodami FUS są przede wszystkim składki na ubezpieczenia społeczne. Składki na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność są w całości opłacane z własnych środków przez ubezpieczonych. Ze środków zgromadzonych w FUS finansowane są wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego. Dysponentem zaś funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 66 ust. 1 u.s.u.).

Podstawą normatywną ubezpieczenia zdrowotnego jest art. 68 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do ochrony zdrowia (ust. 1). „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa” (art. 68 ust. 2 Konstytucji). Nałożony na ustawodawcę obowiązek ustalenia warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej wypełnia ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1938 ze zm.: dalej: u.ś.z., ustawa zdrowotna). Normuje ona między innymi: warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; zasady i tryb finansowania tych świadczeń; zasady i tryb kwalifikowania świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych; zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń; zasady powszechnego – obowiązkowego i dobrowolnego – ubezpieczenia zdrowotnego. Zakres podmiotowy konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia wyznacza słowo „każdy”. Z przepisem tym koresponduje art. 2 ust. 1 u.ś.z., który wskazuje podmioty uprawnione do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej. „Ustawa zdrowotna, podobnie jak jej poprzedniczki - ustawa o puz i ustawa o nfz – bardzo szeroko określa zakres podmiotowy ubezpieczenia. Jest to zgodne z podkreślaną w ustawie zasadą powszechności. Widać też dążenie do stworzenia systemu faktycznie obejmującego możliwie największą liczbę uprawnionych do świadczeń” (E. Lach, *Zasada powszechności ubezpieczenia zdrowotnego a założenia aksjologiczne ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 7, s. 59). Do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych na zasadach określonych w ustawie mają prawo: osoby objęte powszechnym – obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym (art. 3 u.ś.z.) oraz osoby inne niż ubezpieczone: a) posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które posiadają obywatelstwo polskie lub uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, lub zezwolenie na pobyt; b) osoby, które nie ukończyły 18. roku życia i posiadają obywatelstwo polskie lub uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy (miejsce zamieszkania na terytorium RP); c) osoby posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które są w okresie ciąży, porodu lub połogu i legitymują się obywatelstwem polskim lub uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, lub zezwolenie na pobyt czasowy (art. 2 ust. 1 u.ś.z.). Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, tak jak powódka w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym, z którym wiąże się konieczność opłacania składek. W zamian mają prawo, na zasadach określonych w ustawie, do świadczeń opieki zdrowotnej, służących zachowaniu zdrowia, zapobieganiu chorobom i urazom, wczesnemu wykrywaniu chorób, leczeniu, pielęgnacji oraz zapobieganiu niepełnosprawności i jej ograniczaniu (art. 15 ustawy zdrowotnej). Z kolei podmiotami zobowiązanymi do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych są: właściwi ministrowie lub NFZ. Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną, która posiada osobowość prawną. Składki ubezpieczonych stanowią podstawowy przychód NFZ, z którego finansowane są koszty świadczeń opieki zdrowotnej (art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy zdrowotnej).

Pomiędzy systemem ubezpieczenia społecznego oraz systemem ubezpieczenia zdrowotnego zachodzą znaczne różnice, ale także podobieństwa. Przede wszystkim ubezpieczenia zdrowotne i ubezpieczenia społeczne oparte są na zasadzie równości, powszechności, solidarności i wzajemności. Ta ostatnia zasada wiąże się z koniecznością wnoszenia składek do odpowiedniego funduszu. Jej istota polega na tym, że nabycie prawa do świadczenia jest, w pewnym uproszczeniu, uzależnione od finansowego udziału ubezpieczonego w funduszu (wyrok TK z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06). W klasycznym ubezpieczeniu kapitałowym występuje zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem opłacania a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności).

Opłacanie składek warunkuje nabycie prawa do określonych świadczeń i ma też wpływ na rozmiar tych świadczeń. W ubezpieczeniu społecznym „zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych”. Innymi słowy, „składki opłaca się zatem po to, aby otrzymać (albo też zapewnić najbliższym członkom rodziny) prawo do określonego świadczenia z ubezpieczeń społecznych” (wyrok TK z 17 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12). Ta ostatnia uwaga odnosi się także do ubezpieczeń zdrowotnych. Konkludując, ubezpieczenia zdrowotne i społeczne oparte są na zasadzie wzajemności oraz obowiązku składkowym.

Warto podkreślić, że podmiotem uprawnionym do poboru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób prowadzących działalność gospodarczą jest ZUS (art. 77 i art. 87 ust. 4 ustawy zdrowotnej; art. 17 u.s.u.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych przeprowadza kontrolę wykonywania obowiązków płatników w zakresie zgłoszenia do ubezpieczenia i opłacania składki. Przekazuje pobrane składki na ubezpieczenie zdrowotne do NFZ, a w przypadku ubezpieczenia społecznego – jest dysponentem FUS. Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych.

3. Za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek płatnik odpowiada całym swoim majątkiem. W przypadku osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność ta obejmuje majątek odrębny płatnika oraz majątek wspólny płatnika i jego małżonka. Do należności składkowych stosuje się, na mocy odesłania zawartego w art. 31 u.s.u., odpowiednio enumeratywnie wskazane przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.). Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne ulegają także przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 24 ust. 4 u.s.u. i art. 93 u.ś.z.). Zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.u. należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6 powołanego przepisu. Z kolei w myśl ust. 5 tego artykułu, 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.

Hipoteka ustanowiona na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zabezpiecza wykonanie zobowiązań składkowych. Jej konstrukcja wzorowana jest na hipotece umownej, obecnej w prawie cywilnym, a w kwestiach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej dotyczące hipoteki przymusowej (art. 26 ust. 4 u.s.u.) (D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3, s. 31 i n.; K. Kopyściańska, *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową*, Wrocław 2015, s. 18). Stanowi przykład nie tylko odwołania się ustawodawcy podatkowego do pojęć o ustalonym znaczeniu cywilistycznym, ale wręcz korzystania z konstrukcji instytucji prawnych trwale osadzonych w prawie cywilnym (A. Makowiec, *Hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2014, nr 4, s. 133). Istotę hipoteki wyraża art. 65 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.; dalej: u.k.w.h.), w myśl którego: „W celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomości 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)”. Hipoteka przymusowa pozwala organowi występującemu w roli wierzyciela zaspokoić się z nieruchomości bez względu na to, komu przysługuje prawo jej własności. „Uprawnienia wierzyciela są skuteczne względem każdego właściciela przedmiotu obciążonego hipotecznie, a nadto mogą być realizowane przed roszczeniami wierzycieli osobistych podmiotu każdorazowo uprawnionego do rzeczy lub prawa. Mamy tu więc do czynienia – w przypadku wierzytelności zabezpieczonej – z bezwzględny uprawnieniem w stosunku do wszystkich nabywców rzeczy lub prawa [...]. Ustanowienie hipoteki przymusowej nie wymaga – w przeciwieństwie do hipoteki umownej – zgody dłużnika” (J. Olesiak, Ł. Pajor, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2016, komentarz do art. 34, Legalis/el.).

Hipotekę przymusową można ustanowić na wszystkich nieruchomościach dłużnika FUS i NFZ. 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 współników spółki cywilnej lub część ułamkowa nieruchomości stanowiąca udział współników spółki cywilnej

– w przypadku gdy dłużnikiem jest spółka; 4) użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego lub udział w tym prawie; 5) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub udział w tym prawie; 6) wierzytelność zabezpieczona hipoteką; 7) statek morski lub statek morski w budowie wpisane do rejestru okrętowego. Do hipotek nie ustanowionych na nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy o hipotece na nieruchomości (art. 65 ust. 4 u.k.w.h.).

Zabezpieczenia majątkowego w postaci hipoteki przymusowej dokonuje się na wniosek, zgodnie z art. 154 § 1 u.p.e.a., organu egzekucyjnego, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję. W tym przypadku organem egzekucyjnym jest właściwy dyrektor ZUS (art. 19 § 4 u.p.e.a.). Hipoteka jest jawna i powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej przez właściwy sąd rejonowy, a w przypadku hipoteki morskiej – przez izbę morską (art. 26 u.s.u. w związku z art. 35 § 3 o.p.). Wpis ma charakter konstytutywny, zaś jego podstawę stanowią wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz jej wysokość (art. 26 ust. 2 u.s.u.) lub doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego (art. 26 ust. 3 u.s.u.). Zaspokojenie z przedmiotu hipoteki przymusowej następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że z jej przedmiotu jest prowadzona egzekucja przez sądowy organ egzekucyjny (art. 26 ust. 7 u.s.u.). Należy dodać, że dyrektor ZUS jako organ egzekucyjny nie może prowadzić egzekucji z nieruchomości i jest jedynie uprawnionym do egzekucji z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego (np. z emerytury lub renty), renty socjalnej, wierzytelności pieniężnych (art. 19 § 4 u.p.e.a.). Egzekucję z nieruchomości i innych praw majątkowych prowadzi naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1 u.p.e.a.).

Zabezpieczenia majątkowe są, co do istoty, akcesoryjnie związane z zobowiązaniami i służą ich wykonaniu. Dzielał byt prawny zobowiązań, których wygaśnięcie powoduje ustanie zabezpieczenia majątkowego. Zgodnie z art. 59 § 1 o.p. w związku z art. 31 u.s.u. zobowiązanie składkowe wygasa w całości lub w części wskutek np. zapłaty, potrącenia, zaliczenia nadpłaty lub zaliczenia zwrotu składki, umorzenia zaległości, a także przedawnienia (art. 59 § 1 pkt 1,3, 4, 8 i 9 o.p.). Instytucja przedawnienia zobowiązań służy realizacji „dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest konieczność zachowania równowagi budżetowej, ponieważ przedawnienie działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela publicznego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych należności publicznych” (wyrok TK z 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11). I jakkolwiek przedawnienie zobowiązań nie jest *expressis* uregulowane w ustawie zasadniczej, to skądinąd znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych (*Ibidem*).

Ustawa systemowa przewiduje, że: „Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne” (art. 24 ust. 4 u.s.u.). „Skutkiem prawnym przedawnienia jest niemożność realizacji, po upływie okresu przedawnienia, uprawnień materialnoprawnych wierzyciela. Prowadzi zaś do tego niewykonywanie czynności, do których jest się uprawnionym lub zobowiązanym przez obowiązujące prawo, przez czas określony w ustawie. Brak tych działań jest przyczyną, która wywołuje przedawnienie w sensie materialnym. Jak z tego wynika przedawnienie ma charakter materialno-proceduralny. Sam upływ czasu nie konstytuuje bowiem przedawnienia w sensie materialnym. Musi mu towarzyszyć niewykonywanie uprawnień” (H. Dzwonkowski, M. Kurzac, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2016, komentarz do art. 68, Legalis/el.). Jako że na skutek przedawnienia zobowiązanie składkowe wygasa z mocy prawa, po stronie dłużnika nie istnieje prawny obowiązek zapłaty składki i odsetek (art. 31 u.s.u. w związku z art. 59 § 1 pkt 9 o.p.). Wierzyciel nie ma też prawnych możliwości egzekwowania przedawnionego zobowiązania. Dłużnik natomiast, który chciałby dobrowolnie spełnić świadczenie, nie może już tego uczynić, ponieważ jego zobowiązanie wygasło. Dobrowolna zapłata jest świadczeniem nienależnym podlegającym zwrotowi przez organ rentowy (L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel,

C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, Warszawa 2013, komentarz do art. 70, s. 527 i n.). Z powyższego wynika, iż przedawnienie w ustawie systemowej i ordynacji podatkowej, do której odsyła art. 31 u.s.u., ma odmienną konstrukcję, aniżeli przedawnienie w prawie cywilnym, gdzie zobowiązania nie wygasają z powodu upływu czasu, a jedynie przekształcają się w tzw. zobowiązania naturalne.

4. Sąd pytający argumentując zarzut niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u. odwołuje się *in extenso* do wyroku TK z 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12), którym orzeczono o niekonstytucyjności normy prawnej, uniemożliwiającej przedawnienie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką. Tezy tego wyroku można ująć następująco:

Po pierwsze, jakkolwiek Konstytucja w znaczącej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych w odniesieniu do prawa daninowego i nie gwarantuje prawa do przedawnienia, to jednak art. 64 ust. 2 Konstytucji, nakładający na państwo obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych, stanowi adekwatny wzorzec kontroli przepisów dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10; 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10; 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11).

Po drugie, istota problemu konstytucyjnego, jaki wynika ze sprawy, wychodzi poza problem przedawnienia jako instytucji prawa podatkowego. W zasadzie chodzi o zróżnicowanie sytuacji prawnej dłużnika podatkowego w zależności od formy zabezpieczenia należności podatkowych, a właściwie od posiadania lub nieposiadania przez niego nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa.

Po trzecie, wskazane dwie grupy podatników są różnie traktowane przez prawo. Zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką przymusową się nie przedawniają, podczas gdy pozostałe zobowiązania podatkowe ulegają przedawnieniu. „Zaskarżone rozwiązanie różnicuje [...] w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej”.



Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny nie widzi również powodu, dla którego właściciele nieruchomości mieliby dożywotnio odpowiadać za należności podatkowe. Ich zobowiązania nie podlegają wygaśnięciu. Z kolei zobowiązania podatkowe właścicieli innych praw wygasają wskutek przedawnienia. Wobec tego „brak jest [...] wartości konstytucyjnych przemawiających za bardziej rygorystycznym traktowaniem podatników posiadających nieruchomości. Nie do obrony jest np. teza, że są to podmioty szczególnie zamożne, wobec czego nie ma powodu do przyznawania im dobrodziejstwa przedawnienia. Ich ogólna sytuacja finansowa może być gorsza niż podmiotów, których należności są zabezpieczone gwarancją bankową czy zajęciem wierzytelności na rachunkach bankowych i wygasają po upływie ustawowych terminów (por. art. 70 ordynacji podatkowej). Kryterium różnicującym sytuację podatników nie jest ani źródło powstania obowiązku podatkowego (tutaj odmiennie można by było potraktować np. osoby obciążone dokonany błędnego samoobliczenia podatku na podstawie skomplikowanych i często zmieniających się przepisów), ani wysokość podatku (większa lub mniejsza) czy postawa podatników w toku kontroli podatkowej i postępowania zabezpieczającego (współpraca z organami skarbowymi i dążenie do wyjaśnienia sprawy lub ukrywanie dowodów i sabotowanie postępowania)”.

Po piąte, w analizowanym przypadku naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych podatników ma charakter kwalifikowany i nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego: „[...] istnieje uzasadniona konieczność uznania niekonstytucyjności art. 70 § 6 ordynacji podatkowej w badanym brzmieniu [...]”.

W konkluzjach uzasadnienia TK zawarł stwierdzenie, że: „[...] choć zakwestionowany przepis od 1 stycznia 2003 r. nie miał już zastosowania do nowych zabezpieczeń należności podatkowych z uwagi na utratę mocy obowiązującej, zawarta w nim norma prawna została powtórzona i rozszerzona (o zastaw skarbowy) w art. 70 § 8 ordynacji podatkowej. Ten ostatni przepis nie był wprawdzie formalnie przedmiotem orzekania (nie stanowił bowiem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej), lecz w sposób oczywisty mają do niego odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w niniejszym wyroku”. Trybunał podkreślił konieczność nowelizacji art. 70 § 8 o.p. i podjęcia pilnych działań zmierzających do wyeliminowania niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego.

Należy odnotować, że wielokrotnie podejmowano próby wykonania wyroku TK w sprawie o sygn. akt SK 40/12 w sferze legislacyjnej. Aktualnie toczy się w Sejmie postępowanie zainicjowane poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa. Przewiduje on uchylenie art. 70 § 8 o.p. (zob. druk sejmowy nr 449/VIII kad.). Po pierwszym czytaniu w Sejmie, projekt został przekazany Komisji Finansów Publicznych (dalej: Komisja). Pismem z 15 czerwca 2016 r. Rada Ministrów wyraziła negatywną opinię w sprawie uchylenia zaskarżonego przepisu (zob. stanowisko rządu z 15 czerwca 2016 r. do druku sejmowego nr 449/VIII kad., nr pisma: DKRM.ZK.140.71(6).2016.MN), wnioskując o zawieszenie prac nad zmianą ordynacji podatkowej do czasu zakończenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 10/16) oraz pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z 29 lutego 2016 r. (sygn. akt P 6/16). W sprawozdaniu z 27 października 2017 r. Podkomisja stała ds. monitorowania systemu podatkowego wniosła o odrzucenie projektu ustawy. Na dzień 27 kwietnia 2018 r. nie zakończyło się jeszcze pierwsze czytanie projektu ustawy w Komisji.

5. Rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie o sygn. akt SK 40/12 nie dotyczy bezpośrednio zaskarżonego przepisu. Wyrok ten, zdaniem niektórych sądów powszechnych, zachowuje jednak swoją aktualność w odniesieniu do przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką, a więc do zaskarżonego art. 24 ust. 5 u.s.u. W praktyce orzeczniczej można odnaleźć rozstrzygnięcia, w których odmówiono zastosowania zaskarżonej regulacji z powodu jej oczywistej niekonstytucyjności. Składy orzekające odwoływały się, stwierdzając przedawnienie zobowiązań składkowych zabezpieczonych hipoteką, do argumentacji TK zawartej w sprawie SK 40/12 (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 stycznia 2015 r., sygn. akt III AUa 2392/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt III AUa 1119/16): „Zarówno bowiem art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i powołane przepisy Ordynacji podatkowej, są zbieżne w zakresie problemów, które doprowadziły do stwierdzenia przez Trybunał niezgodności przepisu ustawy ze standardami konstytucyjnymi, tj. całkowitego wyłączenia przedawnienia należności publicznoprawnej i równocześnie uczynienie tego na podstawie nieuzasadnionego i arbitralnego kryterium (formy zabezpieczenia należności).

Ponadto, podkreślenia wymaga, że zarówno należności podatkowe, jak i składki na ubezpieczenia społeczne pod względem rodzajowym należą do tej samej kategorii (zbioru) danin publicznoprawnych. Wyżej powołana okoliczność dodatkowo przemawia za możliwością analogicznego zastosowania w niniejszej sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. wydanego w sprawie o sygn. akt SK 40/12. W ocenie Sądu odwoławczego, w tej sytuacji przedstawianie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, było zbędne” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt III AUa 1119/16).

W kwestii odmowy stosowania zaskarżonego przepisu przez sądy powszechne wypowiedział się Sąd Najwyższy. Przyjął stanowisko, w myśl którego nie można w sposób bezpośredni i wprost przenosić ustaleń TK w sprawie SK 40/12, ponieważ rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione zostały jednoznacznie na tle przepisów podatkowych i odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków, „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”. Sąd podkreślił, że: „Cechą właściwą podatkom jest ich nieekwiwalentność, a ich funkcją jest zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to 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)” (wyrok SN z 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I UK 325/16).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem SN, że nie można w sposób bezpośredni i wprost przenosić na grunt u.s.u. rozstrzygnięć TK odnoszących się do zobowiązań podatkowych. Składki pełnią inną funkcję niż podatki, co zostało wyraźnie wyartykułowane w orzecznictwie TK. Wprawdzie ustawodawca nie wyjaśnia, czym są składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, ale w nauce prawa przez składki rozumie się „świadczenia pieniężne, których cechami charakterystycznymi są:

1) przymusowość – wynika ona pośrednio z przymusowego charakteru samego ubezpieczenia; 2) celowość – składki są przeznaczone na pokrycie świadczeń łagodzących skutki zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczeniowym; 3) odpłatność – rozumiana jako powiązanie składek ze świadczeniem wzajemnym ze strony instytucji ubezpieczeniowej (W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 217). Również [...] podobnie definiuje składki na ubezpieczenia społeczne I. Jędrasik-Jankowska, przyjmując, że składka to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym – składka opłacona w prawidłowy sposób i we właściwej wysokości nie podlega zwrotowi (I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 73)” (wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12). Z kolei podatek to publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej (art. 6 o.p.). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że składki na ubezpieczenia mają określony cel i jest nim zapewnienie „zabezpieczenia społecznego wszystkim ubezpieczonym (czy też ich najbliższym) na wypadek zaistnienia określonego ryzyka socjalnego związanego z niezdolnością do pracy. Składki na ubezpieczenia [...] różnią się [...] od podatków przede wszystkim przeznaczeniem celowym, a nie ogólnym i budżetowym” (sygn. akt K 7/12). Powyższe uwagi sformułowane wobec składek na ubezpieczenie społeczne zachowują swoją aktualność w stosunku do składek na ubezpieczenie zdrowotne. Przede wszystkim te drugie stanowią jedno z podstawowych źródeł NFZ, służą realizacji konstytucyjnie i ustawowo określonych celów i mają charakter opłaty publicznej (art. 68 Konstytucji i art. 217 Konstytucji). Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne ukierunkowany jest na zapewnienie odpowiedniego poziomu środków na finansowanie opieki zdrowotnej ubezpieczonego i członków jego rodziny (wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07).

6. Należy zgodzić się sądem pytającym, że na gruncie art. 24 ust. 5 u.s.u. doszło do nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Z uwagi na treść i cel regulacji, jako wspólne cechy istotne uzasadniające równe traktowanie podmiotów, należało wskazać: a) posiadanie statusu dłużnika składkowego, b) upływ 5 letniego terminu przedawnienia należności dłużnika z tytułu składek (przedawnienie). Upływ terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 4 u.s.u., prowadzi do

wygaśnięcia zobowiązania dłużnika wobec funduszu, jednak zobowiązanie takie nie wygasa, jeśli jest zabezpieczone hipoteką. Ustawodawca zróżnicował więc sytuację podmiotów podobnych (dłużników składkowych) w oparciu o kryterium mienia, na którym można ustanowić hipotekę. Mimo ustalenia, że art. 24 ust. 5 u.s.u. prowadzi do zróżnicowania podmiotów podobnych, nie przesądza to jeszcze o niekonstytucyjności przepisu. Do uznania, że analizowany wyjątek jest zgodny z zasadą równej ochrony własności, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania (zob. wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

6.1. Bezsprzecznie zaskarżony przepis jest ukierunkowany na ochronę interesu wierzyciela publicznego, ale także na ochronę interesu ubezpieczonych. Skala nieściągniętych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jest dość wysoka. „Firmy i instytucje są zadłużone w FUS na ponad 21,7 mld zł. Są to wierzytelności, które nagromadziły się w ciągu ostatnich 20 lat. Najczęściej są trudno egzekwowalne, np. ze względu na brak majątku dłużnika. W 2016 roku Zakład skierował do przymusowego dochodzenia 4,1 mld zł należności. Odzyskał 1,3 mld zł. Zakład zawierał też układy ratalne oraz odraczał terminy płatności składek. W 2016 roku zawarł 47 950 układów ratalnych na 2 mld zł oraz zgodził się na 1630 odroczeń płatności składek na 132,8 mln zł. ZUS zachęca płatników do dobrowolnej spłaty zadłużenia i uruchomił w Zakładzie usługę doradcy ds. ulg i umorzeń, która zwiększyła skalę udzielonych ulg. Te działania wpływają na poprawę ściągальności” (zob. *Raport roczny ZUS 2016*, s. 37). Z kolei „wzrost liczby tytułów do realizacji, przy niezmiennym stanie zatrudnienia w komórkach egzekucji oraz liczby przydzielanych poborcom skarbowym dodatkowych zadań” stanowi, zdaniem NIK, przyczynę opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych (zob. *Informacja NIK o wynikach kontroli. Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, KPS-4101-04-01/2013, Nr ewid. 154/2014/P/13/112/KPS, Warszawa 2014 r., s. 16). Zdaniem Sejmu, eliminacja zaskarżonego przepisu może, w określonych warunkach, utrudnić bądź uniemożliwić tzw. ściągальność składek, z których finansowane są świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Z drugiej strony, brak składek ubezpieczonych w FUS i NFZ przekłada się na wysokość świadczeń, dostępność tych świadczeń i ich jakość. A więc zaskarżony

przepis miał też w interesie ubezpieczonych, dotkniętych określonym ryzykiem ubezpieczeniowym i korzystających ze świadczeń. W związku z tym ZUS powinien być, zdaniem Sejmu, wyposażony w środki prawne, pozwalające na skuteczne dochodzenie należności składkowych.

6.2. Sąd pytający przyjął założenie, które może budzić poważne wątpliwości. Zestawił dwóch dłużników składkowych: pierwszy ma mienie, na którym można ustanowić hipotekę, zaś drugi – takim mieniem nie dysponuje. Wywód argumentacyjny prowadzi do wniosku, że w świetle zaskarżonego przepisu zobowiązania pierwszego dłużnika się w ogóle nie przedawniają, jeśli są zabezpieczone hipoteką w przeciwieństwie do zobowiązań drugiego, które wygasają po upływie okresu przedawnienia. Powyższy wniosek nie daje się jednak obronić w świetle powyższych danych i praktyki organów egzekucyjnych. Głównymi powodami przedawnienia się należności składkowych jest brak majątku dłużników. Jak wskazuje ZUS, doszło do przedawnienia „1,3 mld zł składek, głównie z powodu zakończenia postępowania upadłościowego lub zgonu dłużnika i braku możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub na spadkobierców” („Raport roczny ZUS 2016”, s. 29). Z powyższej informacji ZUS wynika, że organy egzekucyjne ściągają należności składkowe tak długo, jak długo dłużnik dysponuje majątkiem. Nie ma więc znaczenia, czy należność jest zabezpieczona hipoteką, czy też nie. W obydwu przypadkach organ prowadzi postępowanie egzekucyjne, zmierzające do zaspokojenia swojej należności. Jedynie brak jakiegokolwiek majątku stanowi przyczynę sprawczą umarzania postępowań egzekucyjnych, zaś pośrednim skutkiem takiego stanu rzeczy jest przedawnienie się zobowiązań. Sąd nie dostrzega i tej okoliczności, że organ egzekucyjny ma w dyspozycji środki służące zawieszaniu i przerywaniu okresu przedawnienia, co wydłuża perspektywę czasową odpowiedzialności dłużnika, np.: „Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia ugody do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty” (art. 24 ust. 5a u.s.u.); „Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego” (art. 24 ust. 5b u.s.u.); „Bieg terminu przedawnienia przerywa ogłoszenie upadłości. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo od dnia następującego po dniu

uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego lub jego umorzeniu” (art. 24 ust. 5c u.s.u.).

Ponadto egzekucja z nieruchomości jest kosztowna i nie zawsze prowadzi do pełnego zaspokojenia wierzyciela oraz wygaśnięcia zobowiązania przez zapłatę zaległych składek. Zgodnie bowiem z art. 115 u.p.e.a., z kwoty uzyskanej z egzekucji zaspokajają się w pierwszej kolejności koszty egzekucyjne i koszty upomnienia, następnie należności zabezpieczone hipoteką morską lub przywilejem na statku morskim i dopiero na trzecim miejscu należności zabezpieczone hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym i zastawem skarbowym albo korzystające z ustawowego pierwszeństwa oraz prawa, które ciążyły na nieruchomości przed dokonaniem w księdze wieczystej wpisu o wszczęciu egzekucji lub przed złożeniem do zbioru dokumentów wniosku o dokonanie takiego wpisu (art. 115 § 1 pkt 1-3 u.p.e.a.). Przy podziale kwoty uzyskanej z egzekucji z nieruchomości lub egzekucji przejętej po wystąpieniu zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową, po kosztach egzekucyjnych i kosztach upomnienia zaspokajają się należności alimentacyjne, a następnie należności za pracę za okres 3 miesięcy do wysokości minimalnego wynagrodzenia, a także należności takie jak „renta z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci i koszty zwykłego pogrzebu zobowiązanego” (art. 115 § 2 u.p.e.a.). Trzeba także pamiętać, że jeśli przedmiotem egzekucji jest własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego lub prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, wierzytelność spółdzielni mieszkaniowej, wierzytelność z tytułu niewniesionego wkładu budowlanego związana z tym prawem zaspokajana jest przed należnością zabezpieczoną hipotecznie na tym prawie (art. 115 § 4 u.p.e.a.). Jak widać, należności zabezpieczone hipoteką przymusową zaspokajane są, co do zasady, na trzecim miejscu lub w dalszym rzędzie po: kosztach egzekucji, alimentach, wynagrodzeniu za pracę, hipotece morskiej, wierzytelności spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niewniesionego wkładu budowlanego. Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 listopada 2007 r., (sygn. akt P 24/06) uznał, że uprzywilejowanie hipoteki przymusowej w stosunku do hipotek ustanowionych dla zabezpieczenia należności podatkowych [obejmuje też należności ZUS – uwaga własna] jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. W związku z tym „należności zabezpieczone hipotecznie zostały zaliczone do tej samej

kategorii” (M. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer 2015, komentarz do art. 115, Lex/el.).

Należności zaspokaja się do wysokości kwoty uzyskanej ze sprzedaży rzeczy obciążonej hipoteką (w trzeciej licytacji suma wywoławcza stanowi 65% wartości rynkowej nieruchomości). „Jeżeli kwota uzyskana ze sprzedaży nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich zabezpieczonych należności, należności te zaspokaja się w kolejności odpowiadającej przysługującemu im pierwszeństwu, a jeżeli mają równe pierwszeństwo albo nie stosuje się do nich zasady pierwszeństwa – proporcjonalnie w stosunku, w jakim pozostają do siebie” (W. Grześkiewicz, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. Kijowski, Warszawa 2015, komentarz do art. 115, Lex/el.). Z powyższego wynika, że zaspokojenie wierzyciela składkowego z rzeczy lub praw, na których została ustanowiona hipoteka przymusowa, następuje w dalszej kolejności i nie ma charakteru uprzywilejowanego. O pierwszeństwie zaś wierzyciela hipotecznego decyduje data ujawnienia hipoteki w księgach wieczystych. Innymi słowy, wierzyciel składkowy nie posiada szczególnej pozycji w postępowaniu egzekucyjnym, a jako wierzyciel hipoteczny nie korzysta z pierwszeństwa wobec innych wierzycieli hipotecznych. A zatem sprzedaż przedmiotu hipoteki nie gwarantuje pełnego zaspokojenia wierzyciela i jako taka nie zwalnia dłużnika z obowiązku spłaty zaległych i nieprzedawnionych składek.

Egzekucja z nieruchomości może okazać się więc, w określonych warunkach faktycznych, mało skutecznym środkiem z punktu widzenia efektywności realizacji obowiązków składkowych. „Z kolei w sytuacji, gdy wysokość zaległości jest niewspółmiernie wyższa od wartości przedmiotu zabezpieczenia, egzekucja z przedmiotu zabezpieczenia może doprowadzić do powstania znacznych wydatków/kosztów [m.in. koszty oszacowania i sprzedaży – uwaga własna], a w konsekwencji do obciążenia nimi budżetu państwa” (*Informacja NIK o wynikach kontroli: poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*, Warszawa 21 marca 2017 r., s. 50). Sprzedaż natomiast nieruchomości w sytuacji, kiedy jej wartość rynkowa znacznie przekracza należność składkową, uderza też w interes majątkowy dłużnika.

Mając powyższe na uwadze, hipoteka przymusowa z wpisanym mechanizmem rozłożenia długu na raty (art. 29 u.s.u.) – w dłuższej perspektywie czasowej – wzmacnia domniemanie, że dłużnik dokona efektywnej spłaty



zobowiązań bez uszczerbku dla jego mienia nieruchomości (Na przykładzie zobowiązań podatkowych należy zauważyć, że „na zmniejszenie zaległości podatkowych w niewielkim stopniu wpłynęło zaspokajanie wierzyciela w oparciu o hipoteki i zastawy skarbowe. Te formy zabezpieczenia dobrze służyły zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych rozłożonych na raty i po spłacie należności były wykreślane”. Zob. *Informacja NIK o wynikach kontroli: poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*, Warszawa 21 marca 2017 r., s. 15). Wymienione wyżej ograniczone prawo rzeczowe pozwala bowiem na posiadanie rzeczy i pobieranie z niej pożytków przez dłużnika, w tym także na kontynuowanie działalności gospodarczej z ich wykorzystaniem. Z kolei szybka egzekucja z przedmiotu hipoteki, realizowana przed upływem okresu przedawnienia zobowiązania, przekreśla taką możliwość w ogóle lub ją ogranicza. Zbycie obciążonych hipoteką nieruchomości, służących prowadzeniu działalności gospodarczej, przekłada się bezpośrednio na wysokość dochodu osiąganego przez dłużnika. Jego zaś obniżenie może prowadzić do utraty zdolności ponoszenia bieżących ciężarów publicznych (wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14), a tym bardziej zdolności spłaty zaległości składkowych, które wszak mogą zostać mu rozłożone na dogodne raty przez organ.

6.3. Zaskarżony przepis, a konkretnie wynikające z niego zróżnicowanie podmiotów znajduje swoje oparcie w Konstytucji.

Po pierwsze, zaskarżony przepis ma na celu zabezpieczenie efektywnego wyegzekwowania istniejącego zobowiązania publicznoprawnego, tj. składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Ze składek, będących podstawowym dochodem FUS i NFZ, finansowane są świadczenia, do których z jednej strony uprawnieni są ubezpieczeni, zaś z drugiej strony – państwo jest gwarantem tych świadczeń. Obowiązek państwa zabezpieczenia obywateli na wypadek utraty zdrowia, choroby, osiągnięcia wieku emerytalnego i inwalidztwa wynika wprost z Konstytucji (art. 67 i art. 68 Konstytucji). Realizacji tak określonego obowiązku państwa, z którym skorelowane są uprawnienia socjalne obywateli, służy zaskarżony przepis. Jest on również ukierunkowany na zachowanie zasady wzajemności ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Po drugie, nie można też tracić z pola widzenia i tej okoliczności, że ani przepisy u.p.e.a., ani też przepisy u.s.u. nie wyłączają spod egzekucji nieruchomości lokalowych i budynkowych, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. Skutkiem sprzedaży licytacyjnej jest przeniesienie własności na nabywcę (licytanta) i utrata własności przez dłużnika. Organ egzekucyjny wydaje licytantowi postanowienie o przyznaniu własności, które przenosi własność i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub podlega złożeniu do zbioru dokumentów. Postanowienie o przyznaniu własności jest także tytułem egzekucyjnym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości (art. 112 § 3 u.p.e.a.). Otwiera też drogę do postępowania eksmisyjnego, gdy dłużnik nie chce opuścić dobrowolnie lokalu mieszkalnego. Z punktu widzenia prawnych i społecznych skutków egzekucji oraz eksmisji, wydaje się racjonalne zachowanie art. 24 ust. 5 u.s.u. Z jednej strony realizuje on należycie interes publiczny, ponieważ zobowiązanie zabezpieczone hipoteką przymusową nie wygasa, zaś z drugiej strony, pozwala dłużnikowi zachować własność nieruchomości, która zaspokaja jego potrzeby mieszkaniowe. Taki stan rzeczy umożliwi mu – w dłuższej perspektywie czasowej - systematyczne spłacanie zaległości podatkowych. Przepis ten może potencjalnie ograniczyć, w określonych sytuacjach faktycznych, społeczne skutki eksmisji, chroniąc dłużnika przed bezdomnością, do której przeciwdziałania zobowiązane są władze publiczne na podstawie art. 75 Konstytucji („Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”). Nie można także pominąć i tej okoliczność, że mieszkanie służy nie tylko dłużnikowi, ale także jego rodzinie, której dobro uwzględnia państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej (art. 71 Konstytucji). Z kolei: „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” (art. 71 Konstytucji). W takiej właśnie trudnej sytuacji znajduje się rodzina dłużnika, którego nieruchomość mieszkaniowa została zajęta przez organ egzekucyjny („W okresie objętym kontrolą sporadycznie dokonywano sprzedaży nieruchomości [łącznie w kontrolowanych urzędach sprzedano trzy nieruchomości uzyskując 497,2 tys. zł]. Wyjaśniano, że procedury sprzedaży nieruchomości

są skomplikowane, czasochłonne, wymagające znacznego zaangażowania kadrowego przy dużej liczbie spraw do załatwienia i kosztochłonne [wysokie koszty szacowania i sprzedaży]. Nie jest brana pod uwagę egzekucja z nieruchomości, które mają nieuregulowany stan prawny, a ich wartość jest kilkunastokrotnie wyższa niż wysokość egzekwowanych należności [koszty], w przypadku stwierdzenia, iż występują wierzyciele hipoteczni korzystający z pierwszeństwa zaspokojenia swoich wierzytelności, np. banki. Brany jest pod uwagę także aspekt społeczny prowadzenia egzekucji z nieruchomości [konieczność eksmisji, przy jednoczesnym zapewnieniu zobowiązanemu, a nierzadko także jego rodzinie, lokalu zastępczego]". Zob. *Informacja NIK o wynikach kontroli: poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*, Warszawa 21 marca 2017 r., s. 15; por. wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15).

Po trzecie, jakkolwiek instytucja przedawnienia stabilizuje sytuację prawną dłużnika, to skądinąd w kontekście konstytucyjnego obowiązku daninowego (art. 84 Konstytucji) nie może być podstawowym sposobem wygasania zobowiązań publicznoprawnych. „Mechanizm przedawnienia nie może skłaniać podatników do uchylania się od opodatkowania i traktowania go instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego po pewnym czasie uniknąć zapłaty podatku” (wyrok TK z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10). Pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą powszechności, równości i sprawiedliwości podatkowej, a szerzej z zasadą sprawiedliwości daninowej, ponieważ ciężar „utrzymania funduszków” spoczywałby na tych, którzy regularnie płacą składki bez względu na sytuację majątkową. Niedopuszczalna – właśnie ze względu na zasadę sprawiedliwości – byłaby sytuacja, w której dłużnik składkowy, posiadający majątek, nie ponosiłby żadnych konsekwencji swoich bezprawnych decyzji. W kontekście sprawiedliwości daninowej, nie można usprawiedliwiać unikania obowiązków składkowych ani też przyzwalać na zachowania tego typu, czy wręcz do nich zachęcać brakiem dyscyplinujących w tym zakresie regulacji prawnych. W rezultacie jego obowiązywania, organy egzekucyjne dysponują efektywnymi środkami w dochodzeniu należności składkowych. Z kolei osoby niewywiązujące się ze zobowiązań na rzecz FUS i NFZ muszą liczyć się z tym, że państwo nie będzie respektować takich naruszeń, ale podejmie działania w celu skutecznej restytucji stanu zgodnego z prawem (pismo Sejmu z 9 października 2012 r., wyrażające stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 40/12).

Nie można też tracić z pola widzenia tej okoliczności, że dzięki regulacji zawartej w art. 24 ust. 5 u.s.u. zarówno dłużnik, jak i organ egzekucyjny dysponują odpowiednią długą perspektywą czasową, ukierunkowaną na pełną spłatę należności składkowych bez uszczerbku dla mienia dłużnika.

Powódka jest dłużnikiem FUS i NFZ z tytułu nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą za okres od stycznia 1999 r. do sierpnia 2004 r. Okoliczność ta jest istotna dla sprawy, ponieważ mogła doprowadzić do umorzenia zaległości na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r. poz. 1551; dalej: u.u.n.s.) (w pytaniu prawnym znajduje się wzmianka, że dłużnik taki wniosek złożył). Ustawa pozwalała organom umorzyć należne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe należne za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., a także odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe oraz koszty egzekucyjne. Ważne jest, że umorzenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe osób prowadzących działalność gospodarczą skutkowało także umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy (art. 1 ust. 6 u.u.n.s.). Wnioski o umorzenie należności składało się w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie u.u.n.s., a więc do dnia 15 stycznia 2015 r. „Jeżeli decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzję o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że termin określony w ust. 4 jest dłuższy” (art. 1 ust. 5 u.u.n.s.).

7. Reasumując, art. 24 ust. 5 u.s.u. w zakresie, w jakim odnosi się do składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne zabezpieczonych hipoteką, **jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

#### IV. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. W przypadku ewentualnego orzeczenia, że art. 24 ust. 5 u.s.u. jest niezgodny z przywołanymi we pytaniu prawnym wzorcem kontroli, Sejm wnosi o wydanie wyroku aplikacyjnego, w którym TK rozstrzygnie o skutkach prawnych stwierdzonej niekonstytucyjności. Orzeczenie o niekonstytucyjności spowoduje, że z datą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw art. 24 ust. 5 u.s.u. utraci moc (art. 190 ust. 3 Konstytucji) ze skutkiem *ex nunc*. Z kolei: „Wobec sytuacji już ukształtowanych na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną – sanację zapewnia art. 190 ust. 4 Konstytucji, mówiący o ponownym rozstrzygnięciu sprawy, w której wykorzystano niekonstytucyjną normę jako podstawę rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06). Jak wskazuje sam TK, ten dwuczłonowy system oparty na utracie mocy obowiązującej przez normę niekonstytucyjną i możliwość sanacji przez ponowne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, nie wyczerpuje jednak wszelkich konsekwencji orzeczenia o niekonstytucyjności. W opinii Sejmu, możliwe jest wyróżnienie przynajmniej dwóch sytuacji, ukształtowanych na mocy zaskarżonej normy prawnej, mających szczególne znaczenie dla zachowania równowagi: budżetowej (dotacja z budżetu dla FUS i NFZ), FUS i NFZ. Pierwsza ma miejsce wtedy, gdy wierzyciel zaspokoił się z przedmiotu hipoteki przymusowej już po upływie okresu przedawnienia zobowiązania. W takiej sytuacji z uwagi na obowiązek ponoszenia danin, którego źródłem jest art. 84 Konstytucji, wznowienie postępowania egzekucyjnego w sprawie i żądanie zwrotu należności byłoby nieuprawnione i prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności. Druga zaś sytuacja powstanie, gdy wyrok TK zapadnie w trakcie toczących się postępowań egzekucyjnych. Znajdować się one mogą w różnym stopniu zaawansowania i być różnie ukształtowane z uwagi na to, jakie organy je inicjowały i jakie akty zostały w nich zaskarżone. Dynamika tych postępowań może utrudniać przywrócenie stanu konstytucyjności po orzeczeniu Trybunału. Niezależnie od tego, jak zaawansowane są postępowania egzekucyjne, to uzyskane z przedmiotu hipoteki przymusowej środki pieniężne nie powinny podlegać zwrotowi z tych samych przyczyn, o których mowa wyżej.

Wobec tego Sejm wnosi o wydanie wyroku aplikacyjnego i określenie skutków stwierdzonej niekonstytucyjności dla toczących się i zakończonych już postępowań egzekucyjnych.

2. Sejm wnosi także o odroczenie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji terminu utraty mocy obowiązującej art. 24 ust. 5 u.s.u. na okres osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ewentualnego negatoryjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jest to podyktowane dążeniem do minimalizacji negatywnych skutków orzeczenia o niekonstytucyjności dla budżetu państwa, budżetu NFZ i FUS, a także koniecznością podjęcia stosownych działań prawodawczych.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński