

Sygn. akt

## POSTANOWIENIE

Dnia 5 lutego 2018 roku

Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
w składzie następującym:

Przewodniczący            **SSO Grzegorz Tyrka**

po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2018 roku w Gliwicach  
na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania     **E            P**

od decyzji                    **Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z**  
z dnia    listopada 2016 roku, znak

o składki

postanawia:

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.) zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 963 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
2. na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. zawiesić postępowanie w sprawie do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym RP.

(-) SSO Grzegorz Tyrka  
sędzia



## UZASADNIENIE

**Stan faktyczny, na tle którego zadano pytanie prawne, przedstawia się następująco:**

Decyzją z dnia listopada 2016 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z określił wysokość zadłużenia płatnika składek E P w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą z tytułu składek na:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł oraz odsetki w wysokości zł,

- Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł oraz odsetki w wysokości zł,

- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku w wysokości zł oraz odsetki w wysokości zł.

Płatnik składek wniósł odwołanie od decyzji z dnia listopada 2016 roku, podnosząc zarzut przedawnienia.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z wniósł o oddalenie odwołania.

Na uzasadnienie podano, że należności z tytułu nieopłaconych składek zostały zabezpieczone hipoteką, z czego:

- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do sierpnia 2004 roku,

- Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do lipca 2000 roku, od grudnia 2000 roku do sierpnia 2004 roku,

- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie zł za okres od stycznia 1999 roku do marca 2000 roku, od września 2000 roku do sierpnia 2004 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z podał, że gdyby należności nie zostały zabezpieczone hipoteką, to uległyby przedawnieniu, przy czym:

- składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych za okresy: od stycznia 1999 roku do października 1999 roku, od grudnia 1999 roku do marca 2001 roku, od maja 2001 roku do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku, maj 2004 rok,

- składki na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego za okresy: od stycznia 1999 roku do października 1999 roku, od grudnia 1999 roku do marca 2001 roku, od maja 2001 roku do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku, maj 2004 rok,



- składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okresy: od stycznia 1999 roku do października 1999 roku, od grudnia 1999 roku do marca 2001 roku od maja 2001 roku do listopada 2001 roku, od stycznia 2002 roku do lipca 2003 roku, maj 2004 rok.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z       podał, że na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych 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.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z       dodał, że za pozostałe okresy należności nie uległy przedawnieniu (gdyby nie ustanowienie hipoteki), bowiem terminy przedawnienia uległy zawieszeniu w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym oraz złożeniem przez płatnika wniosku o umorzenie zaległych składek na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

**Stan prawny oraz stanowisko orzecznictwa na gruncie przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką przedstawia się następująco:**

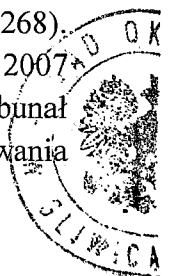
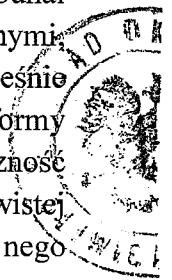
Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 963 ze zm.) – zwaną dalej ustawą systemową – nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przewidziano odpowiednik instytucji z art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (jednolity tekst Dz.U. z 2017, poz. 201). Z jednolitego orzecznictwa sądów powszechnych i sądów administracyjnych wynika, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej należy ocenić jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, co skutkuje niemożnością jego zastosowania. W związku z tym ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości nie wyklucza przedawnienia zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, co oznacza, że termin przedawnienia należności składkowych biegnie na zasadach ogólnych.

W orzecznictwie stwierdzono, że dla ustalenia przedawnienia należności składkowych nie może mieć znaczenia zabezpieczenie hipoteczne ustanowione w art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. Norma ta sprzeciwia się standardom wyznaczonym przez ustawę zasadniczą. Analizując jej treść i otoczenie normatywne w jakim funkcjonuje dostrzec można przez prostą analogię pełną zbieżność z funkcjonowaniem normy prawnej, której domniemanie konstytucyjności podważył Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 8 października 2013 roku (w sprawie SK 40/12, opublikowanym w OTK-A z 2013 roku, Nr 7, poz. 97) Trybunał stwierdził, że art. 70 § 6 ustawy - Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 roku do dnia 31 grudnia 2002 roku jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie przyjmuje się, że zastrzeżenia konstytucyjne odnoszą się także do art. 70 § 8 ustawy – Ordynacja podatkowa, który jest odpowiednikiem art. 70 § 6 ustawy – Ordynacja podatkowa. W konsekwencji, ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości nie

wyklucza przedawnienia zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, z tym, że termin przedawnienia biegnie na zasadach ogólnych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Opolu z dnia 7 września 2016 roku, w sprawie I SA/Op 202/16, opublikowany w Lex nr 2158060 oraz z dnia 4 kwietnia 2014 roku, w sprawie I SA/Op 566/13, opublikowany w Lex nr 1457423; w Łodzi z dnia 27 czerwca 2017 roku, w sprawie III SA/Łd 160/17, opublikowany w Lex nr 2325106 oraz z dnia 17 grudnia 2013 roku, w sprawie I SA/Łd 496/13, opublikowany w Lex nr 1406456; we Wrocławiu z dnia 30 maja 2014 roku, w sprawie I SA/Wr 524/14, opublikowany w Lex nr 1481257; w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2017 roku, w sprawie I SA/Bd 235/17, opublikowany w Lex nr 2284488; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 roku, opublikowany w Lex nr 1481436).

Zgodnie z art. 70 § 8 ustawy – Ordynacja podatkowa (analogicznie art. 70 § 6 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 roku) „nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu”. W orzecnictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że zarówno art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, jak i art. 70 § 8 ustawy - Ordynacja podatkowa są zbieżne w zakresie problemów, które doprowadziły do stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny 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). Z tego spostrzeżenia orzecznictwa wynika konieczność zastosowania przez sąd wykładni prokonstytucyjnej (wywody co do tzw. „oczywistej niekonstytucyjności”, np. w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 kwietnia 2014 roku, w sprawie I SA/Op 566/13, opublikowanego w Lex nr 1457423 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura) także w odniesieniu do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. W orzecnictwie sądów administracyjnych podzielono pogląd zaprezentowany w tymże wyroku, co do niedopuszczalności „bezterminowego” wyłączenia przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką. Celem zastosowania wykładni prokonstytucyjnej jest zapobieżenie sytuacji, w której doszłoby do zróżnicowania uprawnień lub obowiązków podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. W takiej sytuacji, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 roku, w sprawie I FSK 36/13, opublikowanym w Lex nr 1772119, należy poddać pod rozważenie to, czy wystąpił problem tzw. oczywistej niekonstytucyjności. Zasadniczo sytuacja oczywistej niekonstytucyjności zachodzi wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne (R. Hauser, J. Trzciniński w: „Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”, Warszawa 2008, s. 32). Tego typu założenie występuje również w przypadku gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. M. Wiącek w: „Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 266-268). W wyroku z dnia 22 maja 2007 roku, w sprawie SK 36/06, opublikowanym w OTK-A z 2007 roku, Nr 6, poz. 50 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności określonej normy prawnej nie pozostaje bez znaczenia dla stosowania



normy zamieszczonej w przepisie tożsamym. W takim przypadku dochodzi bowiem do obalenia domniemania konstytucyjności przepisu, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem.

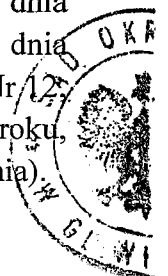
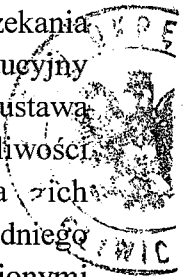
Analogiczne stanowisko zajęły Sądy Apelacyjne: w Katowicach w wyroku z dnia 29 września 2015 roku, w sprawie III AUa 2392/13, opublikowanym w LEX nr 1927482 oraz w Poznaniu w wyroku z dnia 30 marca 2017 roku, w sprawie III AUa 1664/16, opublikowanym w LEX nr 2284895. Sądy te zwróciły uwagę, że z treści art. 24 ust. 5 ustawy systemowej wynika, że różnicuje on instytucję przedawnienia zobowiązań składkowych, w zależności od zabezpieczenia ich hipoteką ustanowioną na nieruchomości. W przypadku jej ustanowienia, należności składkowe nigdy nie ulegają przedawnieniu, w przeciwieństwie do pozostałych, które z upływem określonego czasu ulegną przedawnieniu. Takie uregulowanie w sposób nieuprawniony różnicuje sytuacje płatników i wobec tego wymaga szczegółowej wykładni. Sądy podkreśliły, że sąd rozstrzygając konkretną sprawę, dokonuje wykładni przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie, a wykładnia ta powinna uwzględniać podstawowy akt prawny, jakim jest Konstytucja (tzw. wykładnia prokonstytucyjna). Celem zastosowania wykładni prokonstytucyjnej jest zapobieżenie sytuacji, w której doszłoby do zróżnicowania uprawnień lub obowiązków podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. Dokonując prokonstytucyjnej wykładni art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, Sądy Apelacyjne zauważyły, że niewątpliwie różnicuje on sytuację płatników dotyczącą możliwości przedawnienia składek z uwagi na ustanowienie hipoteki jako zabezpieczenia zaległości składkowych. Z chwilą ustanowienia takiej hipoteki następuje wyłączenie możliwości przedawnienia zobowiązań składkowych, a co oznacza, że będą one mogły być egzekwowane przez nieograniczony czas. W opozycji do tego przepisu pozostaje uregulowanie zawarte w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przewidujące konkretny termin przedawnienia należności z tytułu składek. Zróżnicowanie sytuacji płatników składek, co do możliwości przedawnienia płatności składek, zostało uwarunkowane istnieniem zabezpieczenia wiarygodności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postaci ustanowienia na nieruchomości hipoteki. W konsekwencji, płatnicy posiadający składniki majątkowe w formie nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka, pozostają w znacznie gorszej sytuacji w porównaniu z innymi płatnikami składek. Taka sytuacja narusza wprost art. 84 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zasada równości wymaga przede wszystkim tego, aby w odniesieniu do takich samych zdarzeń składkowych stosować takie same następstwa składkowe. Zasada równości nie sprzeciwia się temu, aby to co jest w sensie składkowym niejednakowe, było oskładkowane stosownie do istniejących odmienności, a więc w sposób różny. Z tym, że kryteria zróżnicowania płatników składek nie mogą być arbitralne. Swoją podstawę muszą wywodzić z konstytucyjnej zasady równości, która zakłada zakaz nieuzasadnionego różnicowania. Nie można bowiem różnicować jednostki ze względu na kryteria, które powodują powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym. Takie zróżnicowanie sytuacji płatników składek w zakresie przedawnienia zobowiązań składkowych niewątpliwie prowadzi do odmiennego

pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych, a to narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sądy Apelacyjne w Katowicach i w Poznaniu uznały, że wykładnia art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, dokonana przez pryzmat zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 roku w sprawie SK 40/12 zastrzeżeń konstytucyjnych, dotyczących wprawdzie bezpośrednio art. 70 § 6 ustawy – Ordynacja podatkowa w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 roku, ale mająca także zastosowanie do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, prowadzi do wniosku, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej należy ocenić jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, co skutkuje niemożnością jego zastosowania.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 roku, w sprawie I UK 325/16, opublikowanym w LEX nr 2389585 (wydanym na skutek skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 września 2015 roku, w sprawie III AUa 2392/13) stwierdził, że nie można wprost przyjąć, że zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 ustawy – Ordynacja podatkowa z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Sąd powszechny nie ma zatem możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada jej bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie w priorytetami ustanowionymi w ustawie zasadniczej. Innymi słowy, sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bowiem wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Przepis art. 188 ustawy zasadniczej zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 kwietnia 2009 roku, w sprawie IV CSK 485/08, opublikowany w LEX nr 550930, z dnia 17 marca 2016 roku, w sprawie V CSK 377/15, opublikowany w OSNC z 2016 roku, Nr 127 poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 roku, w sprawie II GSK 1208/10, opublikowany w LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).



Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, że wyrażane jest odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 roku, w sprawie III ZP 12/01, opublikowana w OSNAPiUS z 2002 roku, Nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 roku, w sprawie I PKN 90/98, opublikowany w OSNAPiUS z 2000 roku, Nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 roku, w sprawie III RN 189/00, opublikowany w OSNAPiUS z 2002 roku, Nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 roku, w sprawie I CSK 482/08, opublikowany w LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 roku, w sprawie III KRS 34/12, opublikowany w OSP z 2016 roku, Nr 11, poz. 103; z dnia 17 marca 2016 roku, w sprawie III KRS 42/12, opublikowany w LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 roku w sprawie I UK 325/16 przychylił się do drugiego z zaprezentowanych stanowisk. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy zasadniczej, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Niewątpliwie adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Również art. 193 ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1 Konstytucji), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Należy jednak zaznaczyć, że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu.

Sąd Najwyższy wskazał, że sytuacja oczywistej niekonstytucyjności może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem Trybunału, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2009 roku, w sprawie I CSK 482/08, opublikowany w LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 roku, w sprawie V CSK 377/15, opublikowany w OSNP 2016, Nr 12, poz. 148; uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 roku, w sprawie I FSP 2/06, opublikowana w ONSAiWSA z 2007 roku, Nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu z dnia 24 września 2008 roku, w sprawie I OSK 1369/07, opublikowany w LEX nr 509708 oraz z dnia 18 grudnia 2013 roku, w sprawie I FSK 36/13, opublikowany w LEX nr 1528716).

Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu, że argumentacja Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wszystkich należności publicznoprawnych, a to oznacza, że o oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej stanowi tożsamość jego brzmienia z treścią zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12, przepisu art. 70 § 6 ustawy - Ordynacja podatkowa. Po pierwsze, rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione zostały jednoznacznie na tle przepisów podatkowych i odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków, przy szczególnym uwzględnieniu możliwości ustanowienia ich zabezpieczenia hipoteką przymusową już na etapie kontroli podatkowej (a więc jeszcze przed wydaniem decyzji wymiarowej, a nawet przed ustaleniem istnienia zobowiązania podatkowego), a po drugie, chociaż treść art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 ustawy - ordynacja podatkowa, to materia regulowana aktami normatywnymi zawierającymi te przepisy nie jest tożsama. Istotnie, przyjmuje się, że składki na ubezpieczenia społeczne posiadają - podobnie jak podatki - charakter świadczeń o charakterze publicznoprawnym (uzasadnienie posiadającej moc zasady prawnej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 roku, w sprawie III CZP 121/05, opublikowanej w OSNP z 2007 roku, nr 3-4, poz. 50 oraz wyroki tego Sądu z dnia 4 czerwca 2008 roku, w sprawie II UK 12/08, opublikowany w OSNP z 2009 roku, nr 21-22, poz. 291 oraz z dnia 24 stycznia 2013 roku, w sprawie V CSK 63/12, opublikowany w LEX nr 1293850) i jako takie należą do danin publicznych w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 roku, poz. 1870 z późn. zm.). O ile jednak 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).



W związku z tym Sąd Najwyższy wskazał, że ocena konieczności i zasadności wyjątków od - wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji - zasady równej ochrony własności, w sytuacji uchylania się przez nierzetelnego płatnika składek od wykonania bezspornego obowiązku składowego w ostatecznie ustalonej wysokości, wymagałaby zatem starannej i przemyślanej wykładni, przeprowadzonej przy uwzględnieniu, między innymi, po pierwsze - wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej zasad dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności z punktu widzenia interesów beneficjentów świadczeń przysługujących z funduszy ubezpieczeń społecznych a nie tylko z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do opłacania składek na te ubezpieczenia oraz po drugie - oceny istnienia związku genezy obowiązku składowego z posiadaniem przez płatnika składek majątku w formie nadającej się do założenia hipoteki przymusowej, gdyż - inaczej niż w wypadku zobowiązań podatkowych - prowadzenie przez płatnika składek działalności rodzącej tytuł ubezpieczeń społecznych (i wynikający z niego obowiązek składowy) zwykle pozostaje w ścisłym związku z taką formą majątku (nieruchomością) płatnika.

**Sąd Okręgowy, zadając pytanie prawne, powziął następującą wątpliwość:**

Za wzorce kontroli art. 24 ust. 5 ustawy systemowej Sąd Okręgowy przyjął normy prawne zawarte art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

I

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Natomiast ust. 2 stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Rola państwa została ograniczona do ochrony prawa jednostki przed jej naruszeniem ze strony innych podmiotów (osób fizycznych czy podmiotów prawa publicznego). Konstytucja, stanowiąc o uprawnieniach powinna wskazywać na zakres ich ochrony, możliwość ich ograniczenia przez ustawodawcę zwykłego oraz określać konieczne warunki w przypadku ingerencji ustawodawcy. Prawo własności należy zaliczyć do praw o charakterze względnym, a to z uwagi na treść art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (wyrok z dnia 22 czerwca 1999 roku, w sprawie K 5/99, opublikowany w OTK ZU z 1999 roku, Nr 5, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet - celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (wyrok z dnia 12 stycznia 2000 roku, w sprawie P 11/98, opublikowany w OTK ZU z 2000 roku, Nr 1, poz. 3).

Istotna z konstytucyjnego punktu widzenia jest dopuszczalność ograniczenie uprawnień jednostki na skutek działań państwa, w głównej mierze na skutek stanowionego prawa.

Należy zwrócić uwagę na źródło uprawnień państwa w zakresie ograniczenia praw i wolności. Możliwość ingerencji w uprawnienia jednostek może zostać określona przez konstytucję w różny sposób. W pierwszym przypadku konstytucja może nie przewidywać wyraźnie żadnych ograniczeń dla ochrony praw i wolności jednostek. W takim przypadku

przy ingerencji w uprawnienia jednostek można powoływać się na określone wartości, które pozostają w sprzeczności z chronionymi uprawnieniami, i które w konkretnym przypadku mają pierwszeństwo przed uprawnieniami jednostek. W dużym stopniu istotną rolę będą odgrywać organy uprawnione do badania zgodności aktów normatywnych. W drugim przypadku konstytucja w swojej treści podaje normy prawne upoważniające państwo do ograniczenia uprawnień jednostek, czyli do zawężenia ochrony praw i wolności jednostek. Ustrojodawca może ingerować w uprawnienia jednostek w dwojaki sposób: po pierwsze może kreować normy prawne zawężające zakres ochrony danego uprawnienia (dla przykładu można wskazać art. 64 ust. 3); po drugie mogą istnieć takie przepisy prawne w ustawie zasadniczej, które wskazują na przesłanki, jakie muszą zostać spełnione, aby ingerencja państwa była legalna.

Konstytucja RP z 1997 roku przyjęła wiele przepisów prawnych, dotyczących ingerencji w wolności i prawa jednostek: po pierwsze art. 31 ustępow 3, który określa ogólne zasady ustanawiania ograniczeń praw człowieka; po drugie normy prawne właściwe dla poszczególnych uprawnień jednostek; po trzecie zasady ustrojowe.

Mając na uwadze, że Konstytucja RP z 1997 roku wprowadziła wiele norm prawnych ingerujących w wolności i prawa jednostek, należałoby podjąć próbę ustalenia relacji poszczególnych norm ograniczających uprawnienia jednostek.

Najważniejszym przepisem jest art. 31 ustępow 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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 naruszać istoty wolności i praw.

Powyższy przepis wyznacza pięć przesłanek dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności jednostek:

1. ograniczenie musi być ustanowione w ustawie,
2. przy zachowaniu zasada proporcjonalności,
3. uwzględnieniu zasady demokratycznego państwa,
4. ograniczenie winno służyć realizacji wartości: bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób,
5. zakaz naruszania istoty wolności i prawa.

W doktrynie dokonano trzy wykładnie stosowania normy prawnej zawartej w art. 31 ust. 3:

- art. 31 ust. 3 może stanowić samodzielną podstawę ograniczenia praw i wolności w tych przypadkach, gdzie ustawa zasadnicza przewidziała dodatkowe, szczególne klauzule ograniczające, jak też w tych przypadkach, gdzie nie przewidziano dla określonych uprawnień jednostki klauzul szczególnych,

- art. 31 ust. 3 jest samodzielną przesłanką ograniczenia praw i wolności, ale tylko w tych przypadkach, w których nie ma klauzul szczególnych; tym samym klauzule szczególne stanowią przepis szczególnych w stosunku do art. 31 ust. 3 i wyłączają go;

- art. 31 ust. 3 stanowi samodzielną podstawę dla do ingerencji w uprawnienia jednostek, dla których nie przewidziano klauzul szczególnych; jednocześnie stanowią

nieprzekraczalną granicę ingerencji we wszystkie uprawnienia jednostek; natomiast klauzule szczególne stanowią zawężenie ingerencji państwa w stosunku do art. 31 ust. 3 (Krzysztof Wojtyczek w: „Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP”, Zakamycze 1999, s. 81,82).

Powyższe wykładnie art. 31 ust. 3 osłabiają pozycje jednostki wobec państwa. Z tych powodów słusznym jest pogląd, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 nie stanowi samodzielnej podstawy ograniczenia; natomiast wyznacza granice ingerencji państwa w uprawnienia jednostek. Zatem możliwość stosowania art. 31 ust. 3 zachodzi wtedy, gdy przepis szczególny [klauzule szczególna] dopuszcza możliwość zawężeniach ochrony praw i wolności jednostki. Ten sposób wykładnia art. 31 ust. 3 ogranicza swobodę działania ustawodawcy; jednakże gwarantuje silniejszą ochronę praw i wolności jednostek.

W wypadku prawa własności ramy te są tworzone przez art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym pierwszym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wymienione kryteria nie są jednak kompletne - ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz zakreszenia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, w sprawie P 2/98, opublikowany w OTK ZU z 1999 roku, Nr 1, poz. 2).

Dotychczasowe rozważania uprawniają do stwierdzenia, że prawo własności jest wyznaczone przesłankami zawartymi w art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które określają granicę ingerencji w swobodę jednostki, i której ustawodawca nie może przekroczyć.

Należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w niektórych wypadkach ocena rozwiązań podatkowych przez pryzmat prawa własności i zasady proporcjonalności jest konieczna i uzasadniona. W szczególności jest to niezbędne w sytuacji przekroczenia przez ustawodawcę granic przysługującej mu swobody regulacyjnej, w sposób naruszający istotę prawa własności - Konstytucja zakazuje bowiem kształtowania obowiązków podatkowych w taki sposób, żeby stały się one instrumentem konfiskaty mienia (wyroki: z dnia 17 listopada 2010 roku, w sprawie SK 23/07, z dnia 14 grudnia 2009 roku, w sprawie SK 49/07, z dnia 6 stycznia 2009 roku, w sprawie SK 22/06). Analizując kwestie właściwych w tego typu sprawach wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny podkreślał na tle spraw podatkowych, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...) Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności, to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”. (wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 roku, w sprawie SK 23/01).

Powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego należy odnieść także do składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne. Zarówno obowiązek podatkowy, jak i składki na system ubezpieczeń społecznych stanowią daniny publiczne w rozumieniu art. 84 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Składki na ubezpieczenia społeczne i składka zdrowotna stanowią źródło finansowania przez państwo jego zadań, tj. zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek utraty zdolności do pracy w związku z chorobą lub osiągnięciem wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). W związku z tym składki cechuje: powszechność, przymusowość, publicznoprawny charakter, celowe przeznaczenie, wzajemność (szerzej: Paweł Lenio, „Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej”, w: Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2014, s. 105 i n.).

## II

Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12, należy przyjąć założenie o dopuszczalności badania zasad przedawnienia zobowiązań publicznoprawnych w kontekście przepisów o równej ochronie własności. Nadto, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest jednak samo wyłączenie przedawnienia, lecz to, że o istnieniu lub nieistnieniu przedawnienia decyduje forma zabezpieczenia należności podatkowych, a właściwie - posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa.

Norma prawna zawarta w art. 24 ust. 5 ustawy systemowej stanowi podstawę podziału potencjalnych ubezpieczonych na dwie grupy podmiotów podobnych w zależności od tego, czy posiadają oni składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę.

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.

Za niekonstytucyjnością art. 24 ust. 5 ustawy systemowej przemawiają argumenty zawarte w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12 (i to niezależnie od faktu, że sprawa dotyczyła wykorzystania hipoteki dla uniknięcia skutków przewlekłości kontroli podatkowej). Na tę okoliczność zwróciły uwagę także sądy administracyjne



i apelacyjne w orzeczeniach wskazanych w części opisującej stan prawny niniejszego uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny w/w orzeczeniu zwrócił uwagę, że dożywotnia egzekucja należności podatkowych 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. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że nie ma podstaw do przyjęcia, że akurat to właściciele nieruchomości mieliby dożywotnio odpowiadać za należności podatkowe. Brak jest bowiem 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.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 roku, w sprawie SK 40/12, dokonał rekapitulacji dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej instytucji przedawnienia i na tle przepisów podatkowych sformułował następujące tezy:

- instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych - konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilizacji stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych – „nie ma zatem wątpliwości, że przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych”;

- „wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak też określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca może równocześnie wybierać między różnymi konstrukcjami przedawnienia, ustanawiając odrębne terminy przeprowadzenia czynności weryfikujących wywiązywanie się podatników z ich obowiązków oraz odrębne terminy dla procedury egzekucji należności. Terminy te nie mogą jednak być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą pozostawać zbyt długie, czyniąc przedawnienie instytucją pozorną. Ustanowiony mechanizm przedawnienia w prawie podatkowym nie może skłaniać podatników do uchylania się od opodatkowania i traktowania przedawnienia



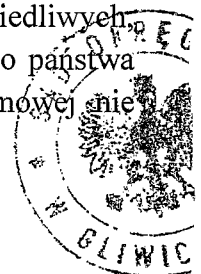
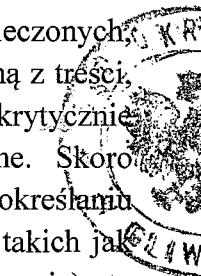
instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego uniknąć zapłaty podatku po pewnym czasie”;

- „ograniczona swoboda ustawodawcy dotyczy zwłaszcza przepisów, które mają dla podatnika charakter gwarancyjny. Tego rodzaju przepisami są przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia, możliwości jego przerwania lub zawieszenia, a także długości samego terminu przedawnienia”;

- „mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdyby w ustawowym okresie wymagalności podatku organy państwa, mając taką możliwość, nie podjęły żadnych czynności zmierzających do skutecznego wyegzekwowania daniny w należnej wysokości. W ocenie Trybunału, naruszenie konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków - jakkolwiek naganne społecznie i sprzeczne z interesem publicznym - nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecie. Stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji”.

W ocenie Sądu Okręgowego przedawnienie w odniesieniu do ubezpieczonych, których należności zabezpieczono hipoteką, staje się instytucją pozorną i wydrążoną z treści, co w świetle omówionego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który krytycznie ocenił zbyt długie terminy przedawnienia, jest bezwzględnie niedopuszczalne. Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia, przy określaniu zasad działania tej instytucji (w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, takich jak długość terminu przedawnienia, zasady jego zawieszania, przerywania i wyłączenia), to powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych, zwłaszcza że Konstytucja zakłada powszechność i równość w ponoszeniu ciężarów publicznoprawnych (art. 84 Konstytucji). W niniejszej sprawie przysługujący ustawodawcy margines swobody ustalania rozwiązań z zakresu prawa daninowego został przekroczony. Dla przykładu należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za 1999 rok uległyby przedawnieniu w 2004 roku, a z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w 2009 roku, gdyby nie ustanowienie hipoteki. Zaskarżona decyzja stwierdzająca zaległości jest z dnia 8 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 normy konstytucyjne, które zabraniają tworzenia instytucji pozornych, niesprawiedliwych, nadmiernie ograniczających prawa podatnika oraz podważających jego zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zatem regulacja art. 24 ust. 5 ustawy systemowej nie



doprowadziłaby bowiem do zrównania sytuacji wszystkich ubezpieczonych (w dalszym ciągu przedawniałyby się zobowiązania osób nieposiadających żadnego majątku), z których część byłaby „dożywotnikami” dłużnikami państwa. Tego typu rozwiązania należy jako niedopuszczalne.

Reasumując, ustawodawca przy ustanowieniu art. 24 ust. 5 ustawy systemowej naruszył istotę prawa własności oraz proporcjonalności, o których mowa w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Od udzielenia odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny, zależy wynik postępowania objętego pytaniem prawnym. W sytuacji uznania normy prawnej objętej pytaniem prawnym za niezgodne z normami wzorcami w określonym zakresie, ubezpieczona nie będzie miała obowiązku uiścić zaległych składek w całości, o których stanowi zaskarżona decyzja organu rentowego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

(-) SSO Grzegorz Tyrka  
sędzia



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam:

.....  
Z up. kierownika sekretariatu:  
Igor Eker