



Warszawa, dnia 5. 09. 2016 r.

**PK VIII TK 7.2016**

**P 77/15**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	06. 09. 2016
L.dz. .... L. zał. ....	

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

- 1) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne przepisy te bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), a w szczególności art. 53 § 4 tejże ustawy, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) oraz Załącznik Nr 2 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 92 oraz art. 217 Konstytucji RP

– na podstawie art. 28 pkt 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te bezwarunkowo odsyłają do stosowania art. 53 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

### Uzasadnienie

W pytaniu prawnym Sąd Okręgowy w Szczecinie zakwestionował konstytucyjność art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zwanej dalej u.s.u.s., i art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zwanej dalej u.ś.o.z., w zakresie opisanym w *petitum* pytania prawnego, oraz przepisu § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zwanego dalej rozporządzeniem, i Załącznika Nr 2 do tego aktu prawnego.

Pytanie prawne zostało wniesione przez Sąd Okręgowy w Szczecinie na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

J C., decyzją Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wydaną na wniosek Z C., został od dnia stycznia 1994 r. objęty rolniczym ubezpieczeniem społecznym, jako osoba prowadząca razem z ubezpieczoną dział specjalny produkcji rolnej ( ). Z tytułu rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wypadkowego i chorobowego J C. były opłacane należne składki.

Następnie, począwszy od dnia kwietnia 2008 r., na mocy decyzji Prezesa KRUS z dnia lutego 2008 r., J C. podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu rolniczemu samodzielnie jako rolnik (w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego) z tytułu prowadzenia działu specjalnego. Ubezpieczony opłacał należne składki. Prowadzenie działu specjalnego produkcji rolnej J C. zgłosił również do właściwej ewidencji i z tego tytułu opłacał należne podatki.

Z ustaleń Sądu pytającego wynika, że w kwietniu 2001r. J C. rozpoczął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, której wpis do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy T. nastąpił w marcu 2001 r. Działalność tę ubezpieczony prowadził nieprzerwanie w kolejnych latach. Co roku składał we właściwym urzędzie skarbowym zeznania podatkowe PIT-28, wykazując przychody z prowadzenia tej działalności, oraz odprowadzał należny podatek według stawki ryczałtu 3%.

Ubezpieczony nie zgłosił natomiast rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej ani w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, ani w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Nie składał również w KRUS zaświadczeń o wysokości podatku należnego za poszczególne lata z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

W związku z przekazaniem Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez Burmistrza Miasta i Gminy T. decyzji dotyczącej wpisu do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez ubezpieczonego, KRUS, w dniu sierpnia 2012 r., wydała decyzję stwierdzającą ustanie – poczynając od dnia kwietnia 2005r. – rolniczego ubezpieczenia społecznego J C. (w zakresie ubezpieczeń wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego) z jednoczesnym ustaniem, od tej daty, obowiązku J C. opłacania składek na te ubezpieczenia.

Sąd Okręgowy w Szczecinie, wyrokiem z dnia maja 2013 r., oddalił odwołanie ubezpieczonego od wyżej wymienionej decyzji KRUS.

KRUS zwróciła J C. opłacone przez niego składki na ubezpieczenie społeczne rolników za okres, za który nastąpiło wyłączenie z rolniczego ubezpieczenia społecznego.

W związku z wyłączeniem J C. z rolniczego ubezpieczenia społecznego z datą wsteczną, za okres ten ubezpieczony został objęty powszechnym ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym.

W dniu września 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, działając na podstawie art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wystosował do ubezpieczonego upomnień, wydrukowanych w taki sposób, że na jednej karcie umieszczone były dwa upomnienia według wzoru stanowiącego Załącznik Nr 2 do rozporządzenia. Wszystkie upomnienia, z wyjątkiem trzech, odnosiły się do czterech składek na ubezpieczenia – osobno wymienione były nie tylko składki za poszczególne miesiące, ale także na poszczególne fundusze. W każdym z tych upomnień, jako odrębną i samodzielną, ujęto pozycję: koszty upomnienia - 8,80 zł.

Ubezpieczony nie wpłacił w terminie należności żądanych przez ZUS.

Decyzją z dnia kwietnia 2014 r., stanowiącą przedmiot kontroli Sądu pytającego, ZUS stwierdził, że ubezpieczony jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia

społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Wysokość zadłużenia wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie złotych, koszty upomnień zaś - 360,80 zł.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Sąd pytający, w pierwszej kolejności, przedstawił rozwiązania ustawowe obowiązujące w okresie objętym zakwestionowaną decyzją ZUS, dotyczące podlegania odrębnemu systemowi ubezpieczeniowemu przez rolników, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Reasumując te rozważania, Sąd pytający wskazał, iż, na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, rolnik, który podjął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, mógł pozostać w ubezpieczeniu rolniczym, jeżeli spełnił warunki określone w art. 5a ust. 1 tej ustawy (w tym złożył oświadczenie o kontynuowaniu rolniczego ubezpieczenia oraz - w terminie do dnia 31 maja każdego roku podatkowego - zaświadczenie naczelnika urzędu skarbowego o kwocie podatku należnego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej), jeśli prowadzona działalność rolnicza miała trwały charakter i stanowiła podstawowe źródło jego dochodu, zaś pozarolnicza działalność gospodarcza miała niewielkie rozmiary (podatek dochodowy nie mógł przekraczać rocznej kwoty granicznej 2.528 zł, podlegającej corocznej waloryzacji - art. 5a ust. 8 tej ustawy) i jedynie wspomagała dochód z działalności rolniczej. Niespełnienie przez rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą jednego z opisanych warunków skutkuje ustaniem rolniczego ubezpieczenia społecznego i objęciem tej osoby, od daty ustania owego ubezpieczenia, obowiązkowym powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.).

Od daty ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnik, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą (płatnik), obowiązany jest

więc do zapłaty składek należnych na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne wraz z odsetkami, liczonymi od tej daty.

Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 u.s.u.s., od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie - Ordynacja podatkowa. W sprawach zaległości składkowych zastosowanie ma art. 53 Ordynacji podatkowej, stanowiący, że od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę, przy czym są one naliczane od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był zobowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego (art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej).

Odesłanie w art. 23 ust. 1 u.s.u.s do całego art. 53 Ordynacji podatkowej, podkreśla Sąd pytający, wprowadza automatyzm obliczania odsetek od nieopłaconych w terminie należności składkowych, co związane jest z zasadą samoobliczenia składki (art. 46 ust. 1 u.s.u.s.). Odsetki od nieuiszczonych składek naliczane są zawsze, gdyż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera regulacji zezwalających na odstępianie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek okoliczności niezależnych od płatnika.

Takie rozwiązanie przyjęte w art. 23 ust. 1 u.s.u.s., w ocenie Sądu pytającego, jest niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, przez to, że tworzy swoistą pułapkę prawną dla obywateli, co ilustruje przykład sprawy, w związku z którą wniesione zostało pytanie prawne.

Wyłączenie J C. z rolniczego ubezpieczenia społecznego i objęcie go obowiązkowym powszechnym ubezpieczeniem społecznym doprowadziło do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie opłaconych w KRUS a wysokością należnych składek ZUS oraz do sytuacji, w której ubezpieczony (płatnik), który terminowo opłacał składki na niewłaściwe ubezpieczenie społeczne, został obciążony obowiązkiem uiszczenia znacznej

kwoty odsetek od nieuiszczonych składek na powszechne ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

J C. postąpił wprawdzie nieprawidłowo, gdyż nie poinformował wprost rolniczego organu rentowego o prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, lecz, podkreśla Sąd pytający, błąd ten miał wyłącznie charakter formalny. Polegał on jedynie na niedopełnieniu obowiązku informacyjnego wobec KRUS, przy czym działalność ta miała charakter jawny, albowiem była zgłoszona do ewidencji i były też od niej opłacane należne podatki. Jednak, mimo że J C. opłacał składki, choć na rzecz niewłaściwego ubezpieczyciela, to, na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.u.s., został obciążony obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie, przekraczającej połowę kwoty należnych składek.

W ocenie Sądu pytającego, odsetki od nieopłaconych składek mają charakter sankcji administracyjnej, która, w okolicznościach sprawy J C., jawi się jako nadmiernie restrykcyjna, z uwagi na to, że wymierzana jest w sposób automatyczny, bez jakiegokolwiek możliwości jej miarkowania, przez co pozostają one w sprzeczności z art. 2 Konstytucji. Odsetki od nieopłaconych przez J C. składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne zostały bowiem naliczone za okres, w którym ubezpieczony pozostawał w przekonaniu, iż podlega rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu i opłacał składki w KRUS.

Z kolei, przepisy rozporządzenia przewidywały, że w upomnieniu może być zawarta jedynie jedna pozycja lub cztery pozycje. Przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia stanowił zaś, że wzór upomnienia obejmujący jedną należność pieniężną określa Załącznik Nr 1, zaś wzór upomnienia obejmujący nie więcej niż cztery pozycje określa zaś Załącznik Nr 2 do tego aktu.

Zatem, na jednym druku upomnienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł umieścić maksymalnie cztery składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

W ocenie Sądu pytającego, takie regulacje rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dla Ministra Finansów do wydania aktu wykonawczego do tej ustawy i z tej przyczyny są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w rezultacie - także z art. 217, art. 2 i art. 7 Konstytucji

Art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, podkreśla Sąd pytający, wiąże wprowadzić możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej z upływem terminu od doręczenia upomnienia, ale nie przesyłki listowej zawierającej jego wypełniony druk. Ponadto, zdaniem Sądu pytającego, brak jest jakiegokolwiek racjonalnego wyjaśnienia dla ustalenia maksymalnej liczby należności, które mogły zostać ujęte w jednym upomnieniu, tj. cztery należności (zwłaszcza w sytuacji, gdy organ rentowy i tak drukuje upomnienia na kartkach formatu A4, umieszczając dwa upomnienia na jednej kartce). Zdaniem Sądu pytającego, określenie przez ustawodawcę w art. 15 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji maksymalnej kwoty kosztów doręczenia upomnienia służyć miało ograniczeniu możliwości nakładania na płatnika dodatkowych obciążeń, nieznajdujących uzasadnienia w wysokości kosztów faktycznie poniesionych przez organ. Wskazanie, że górną granicę stanowi kwota czterokrotności kosztów związanych z doręceniem upomnienia jako przesyłki polecanej, jest, w ocenie Sądu pytającego, adekwatne do maksymalnej wysokości kosztów, jakie mogą w takiej sytuacji powstać, także przy założeniu, że, z uwagi na ilość nieopłaconych składek na ubezpieczenia, płatnikowi trzeba będzie doręczyć gruby plik kartek.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym pod adresem art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. poprzedzić należy rozważeniem dopuszczalnego przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym w niniejszej sprawie.

Art. 23 ust. 1 u.s.u.s. ma następujące brzmienie:



„Od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.).”.

Drugi z zakwestionowany przepisów, tj. art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., stanowi zaś: „Od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne pobiera się odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonych dla zaległości podatkowych.”.

Oba zacytowane przepisy ustawowe Sąd pytający poddał konstytucyjnej kontroli „w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, a w szczególności do przepisu art. 53 § 4 tejże ustawy”.

Należy zauważyć, iż zasady naliczania odsetek za zwłokę zostały uregulowane w Rozdziale 6 Działu III Ordynacji podatkowej zatytułowanym „Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna”.

Przepisy zawarte w tym rozdziale, tj. od art. 53 do art. 58, dotyczą różnych zagadnień, jak np. podmiotu zobowiązanego do naliczania odsetek (art. 53 § 3), uprawnienia organu do określania wysokości odsetek od zaliczek (art. 53a), okresów, za które nie nalicza się odsetek za zwłokę (art. 54 § 1).

Z kolei, art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej – co należy przypomnieć – stanowi:

„§ 4. Odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego.”.

Sąd pytający, kwestionując konstytucyjność art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w zakresie opisanym w punkcie pierwszym *petitum* pytania prawnego, nie wskazał jednak, na czym, w Jego ocenie, polega

niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów, z tego powodu, że odsyłają one do innych niż art. 53 § 4 przepisów Ordynacji podatkowej, dotyczących zasad naliczania odsetek za zwłokę.

Analiza pytania prawnego oraz stan faktyczny sprawy zawisłej przed Sądem pytającym wskazują zaś, iż Sąd ten, kwestionując art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., dąży do wyeliminowania, na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązania, polegającego na tym, że naliczanie odsetek za zwłokę od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności składek na powszechne ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne dotyczy każdego okresu zaległości składkowych, w tym okresie, za który składki zostały opłacone w innym systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Z uwagi na to, iż kwestii naliczania odsetek dotyczy art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej, to, zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przyjąć należy, iż przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowią art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. w zakresie, w jakim przepisy te bezwarunkowo odsyłają jedynie do stosowania art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej.

W pozostałym zakresie natomiast, na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Nie można podzielić zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający pod adresem art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. w opisanym wyżej zakresie.

Naruszenia art. 2 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy ustawowe Sąd pytający upatruje w naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z tego powodu, że ustawodawca stworzył tzw. pułapkę prawną dla osób podlegających rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, gdyż rolnik, który

systematycznie opłacał składki na niewłaściwe ubezpieczenie społeczne (w KRUS), jest obciążony odsetkami od składek nieuiszczonych na powszechne ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne (w ZUS), oraz w naruszeniu zasady proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym, wywodzonej także z art. 2 Konstytucji.

Należy zatem odnotować, iż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji, oznacza, że jednostka powinna mieć „możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W związku z tym, do naruszenia wartości, które znajdują się u podstaw zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, dochodzi w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie ustawodawcy jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich prawach” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie o sygn. P 10/11, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 2, poz. 15].

W licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, iż dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki niezbędne jest lojalne wobec niej postępowanie państwa, podkreślając przy tym, że « „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod

rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10; zob też wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Za przykład takiej pułapki uznał regulację pozostawiającą organowi nieograniczoną, także czasowo, kompetencję w zakresie wzruszania prawomocnych decyzji. Możliwość taka powinna mieć charakter wyjątkowy, obwarowany ściśle określonymi przesłankami (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16). Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Trybunał stwierdzał również, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie o sygn. P 46/13, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 5, poz. 62].

Wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego był również problem związany z finansowymi karami administracyjnymi.

Dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia zostało przez Trybunał Konstytucyjny obszernie omówione w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. SK 6/12. Przypomnieć należy, że w wyroku tym Trybunał Konstytucyjnym podkreślił, iż „podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, że konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszenia zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą ukarania jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez wnikania w stronę podmiotową zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki wcześniej wykazanim zaletom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne. (...) Przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreśla, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady

proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. (...) Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” [OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 7, poz. 68].

Zakwestionowane przez Sąd Okręgowy w Szczecinie przepisy art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w opisanym wyżej zakresie, nie naruszają zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasady proporcjonalności administracyjnych kar pieniężnych, rozumianych w sposób, jaki zasadom tym nadało dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Z uwagi na to, że sprawa, w związku z którą wniesione zostało przez Sąd Okręgowy w Szczecinie pytanie prawne, dotyczy zaległości składkowych, odniesienie się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji wymaga na wstępie przypomnienia rozwiązań prawa ubezpieczeń społecznych, dotyczących rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, obowiązujących w okresie prowadzenia przez J C. takiej działalności, objętym zaskarżoną decyzją ZUS.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r., poz. 277 ze zm.), zwana dalej u.u.s.r., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 maja 2004 r., tj. w okresie, gdy ubezpieczony J C. rozpoczął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, pozostawiała rolnikom i ich domownikom, prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegającym ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy przez co najmniej rok, wybór systemu ubezpieczenia społecznego, tj. podleganie ubezpieczeniu w KRUS lub w ZUS. Warunkiem podlegania innemu niż

rolniczy systemowi ubezpieczenia było złożenie w KRUS lub w ZUS oświadczenia o chęci podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu (art. 5a u.u.s.r. w brzmieniu pierwotnym).

Z dniem 2 maja 2004 r., a zatem w trakcie prowadzenia przez J. C. pozarolniczej działalności gospodarczej, nastąpiła zasadnicza zmiana regulacji prawnych dotyczących możliwości korzystania z rolniczego ubezpieczenia społecznego przez tych rolników, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą.

Na mocy ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873 ze zm.), zwanej dalej ustawą nowelizującą z 2004 r., przepis art. 5a u.u.s.r. uzyskał następujące brzmienie:

- „1. Rolnik lub domownik, który podlega ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej zgodnie z przepisami o zryczałtowanym podatku dochodowym lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu, jeżeli nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym.
2. Rolnik lub domownik, o którym mowa w ust. 1, podlega nadal ubezpieczeniu, jeżeli w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpoczęcia współpracy przy prowadzeniu tej działalności złoży Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia oraz udokumentuje spełnienie warunków opodatkowania tej działalności w formie zryczałtowanego podatku dochodowego w terminie 7 dni od dnia otrzymania dokumentu ustalającego przez organ podatkowy tę formę opodatkowania.
3. Niezachowanie któregokolwiek z terminów, o których mowa w ust. 2, jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z końcem kwartału, w

którym rolnik lub domownik rozpoczął wykonywanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpoczął współpracę przy prowadzeniu tej działalności.

4. Jeżeli z dokumentów przedstawionych przez rolnika lub domownika wynika, że nie są spełnione warunki dalszego podlegania ubezpieczeniu określone w ust. 1, przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.
5. Do dnia 14 lutego każdego roku rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, podlegający ubezpieczeniu, zobowiązany jest po rozliczeniu roku podatkowego złożyć Kasie zaświadczenie właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok.
6. Jeżeli kwota podatku, o którym mowa w ust. 5, przekroczy kwotę 2.528 zł, ubezpieczenie rolnika lub domownika ustaje z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik zobowiązany był złożyć Kasie zaświadczenie.
7. Niezachowanie terminu, o którym mowa w ust. 5, o ile nadal prowadzona jest pozarolnicza działalność gospodarcza, jest równoznaczne z zaistnieniem okoliczności powodujących ustanie ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik zobowiązany był złożyć zaświadczenie.
8. Kwota podatku, o której mowa w ust. 6, zwana dalej "roczną kwotą graniczną", podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, określonym w ustawie budżetowej za rok, którego kwota dotyczy, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone.
9. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", w drodze obwieszczenia, roczną kwotą graniczną, o której mowa w ust. 8.



10. Za pozarolniczą działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.
11. Za rozpoczynającego współpracę przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1, uważa się rolnika lub domownika, który w stosunku do prowadzącego tę działalność spełnia kryteria osoby współpracującej, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

Jednoczenie art. 5 wymienionej wyżej ustawy nowelizującej z 2004 r. stanowił:

- „1. Rolnik lub domownik, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników w dniu wejścia w życie ustawy, jest zobowiązany, w terminie do dnia 30 września 2004 r. udokumentować Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której jest osobą współpracującą, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r., udokumentować także wysokość należnego podatku za ten rok.
2. Rolnik lub domownik zostaje wyłączony z ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r., jeżeli z dokumentu, wymienionego w ust. 1 wynika, że prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której prowadzeniu jest osobą współpracującą, jest opodatkowana na zasadach innych, niż określone w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym lub należny za ubiegły rok podatek przekroczył kwotę 2.528 zł.
3. Niedostarczenie dokumentów, wymienionych w ust. 1, powoduje ustanie ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r.”.

W kolejnych latach art. 5a u.u.s.r. był kilkakrotnie nowelizowany.

Wprowadzane w tym przepisie zmiany nie dotyczyły jednak podstawowej konstrukcji ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, opartej na niespełnieniu przez rolnika przesłanek formalnych, tj. niezłożeniu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenia o kontynuowaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego w terminie 14 dni od rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (obecnie - art. 5a ust. 5 w zw. z ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.) lub niezłożeniu, w terminie do dnia 31 maja każdego roku podatkowego, zaświadczenia lub oświadczenia o nieprzekroczeniu, wskazanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, kwoty podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (obecnie - art. 5a ust. 6 w zw. z ust. 1 pkt 5 i z ust. 4 u.u.s.r.).

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż problem uzależnienia przez ustawodawcę kontynuowania rolniczego ubezpieczenia przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą od spełnienia przesłanek formalnych, tj. złożenia dokumentacji, wymaganej przepisami prawa, był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 8/05 i w sprawie o sygn. P 6/05.

W sprawie o sygn. P 8/05 przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym były przepisy przejściowe wskazanej wyżej ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r., zmieniającej ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tym art. 5 ust. 3 tejże ustawy, wyłączający z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolników, którzy nie złożyli w terminie dokumentacji dotyczącej formy opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej i wysokości podatku należnego za rok 2003 (art. 5 ust. 1 tejże ustawy).

W wyroku w tej sprawie z dnia 13 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, m. in., że art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych

ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji [OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 3, poz. 28].

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „system ubezpieczenia społecznego rolników ma na celu zapewnienie ubezpieczenia społecznego jednoznacznie określonej grupie społecznej. Władza publiczna, partycypująca w przeważającej mierze w kosztach tego preferencyjnego systemu (z uwagi na wymiar składki), ma prawo określać i zmieniać warunki uczestnictwa w tym systemie. Postulat, by ubezpieczenie obejmowało tylko tych rolników, dla których praca w gospodarstwie stanowi zasadnicze źródło utrzymania, nie może być kwestionowany na gruncie zasad konstytucyjnych. Zamierzeniem ustawodawcy nie było więc stworzenie możliwości wyboru między różnymi systemami ubezpieczenia społecznego, lecz ustalenie, czy wobec zmiany zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, podlegający w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej ubezpieczeniu w KRUS, może być nadal objęty rolniczym ubezpieczeniem społecznym. W tym celu nałożono na rolnika (lub domownika) prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującego przy prowadzeniu tej działalności obowiązek udokumentowania Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w terminie do 30 września 2004 r., w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której jest osobą współpracującą, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r., udokumentowania także wysokości należnego podatku za ten rok (art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej). Niedostarczenie dokumentów powodowało ustanie ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. (art. 5 ust. 3). (...) Przed wszystkim należy podkreślić, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia, ograniczenia takie co do zasady mieszczą się bowiem w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy. Celem takich

działań może być, tak jak w badanym przypadku, potrzeba uporządkowania pewnej sfery uprawnień. Wyznaczenie terminu udokumentowania formy opodatkowania prowadzonej działalności oraz wysokości uzyskanego dochodu miało na celu racjonalizację zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. (...) Na tle niniejszej sprawy, można stwierdzić, że zachodzą przesłanki uzasadniające wskazanie terminu, w jakim zainteresowani rolnicy powinni przedstawić dokumenty, na podstawie których możliwe było dokonanie weryfikacji uprawnień do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników na nowych zasadach. Samo wskazanie terminu zamykającego okres weryfikacji uprawnień, przy zachowaniu odpowiedniej *vacatio legis*, nie godzi w żadną z zasad konstytucyjnych. Okoliczność, że przepis zaczął obowiązywać w trakcie roku podatkowego, co uniemożliwiło zainteresowanym wybór formy opodatkowania, nie może mieć wpływu na ocenę art. 5 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z punktu widzenia art. 2 i 32 Konstytucji. Termin na złożenie stosownych oświadczeń odnosił się do wszystkich rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i nie wprowadzał w tym zakresie żadnego zróżnicowania.” (*op. cit.*).

Stanowisko to zostało następnie podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie o sygn. P 6/05, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5a ust. 1 i 5 u.u.s.r., w brzmieniu nadanym wymienioną wyżej ustawą z 2004 r., są zgodne z art. 2 Konstytucji, zaś art. 5a ust. 6 u.u.r.s. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłączył z dniem 1 października 2004 r. z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, ze względu na formę opodatkowania i wysokość podatku należnego za 2003 r.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż w wyroku w sprawie o sygn. P 8/05 „Trybunał podkreślił, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia, ograniczenia takie co do

zasady mieszczą się bowiem w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy. Celem takich działań może być, tak jak w badanym przypadku, potrzeba uporządkowania pewnej sfery uprawnień. Wyznaczenie terminu udokumentowania formy opodatkowania prowadzonej działalności oraz wysokości uzyskanego dochodu jako warunków uczestniczenia w ubezpieczeniu rolników miało na celu racjonalizację zasad podlegania temu ubezpieczeniu. (...) Rozpatrując obecnie pytanie prawne sądu w sprawie o sygn. P 6/05 Trybunał Konstytucyjny w pełni podtrzymuje tok rozumowania i ustalenia Trybunału w sprawie o sygn. P 8/05 i ich pełną aktualność w odniesieniu do oceny konstytucyjności regulacji prawnej ogólnych zasad wyrażonych w badanych przepisach art. 5a ust. 1 i 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r., stwierdzając, że także kontrolowane przepisy art. 5a ust. 1 i 5 z wyżej powołanych motywów są zgodne z art. 2 Konstytucji.” [OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 7, poz. 81].

Wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2004 r. rolnicy, którzy, podobnie jak J C., prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą, dla zachowania uprawnienia do korzystania z rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych obowiązani byli do przedłożenia KRUS zaświadczenia o formie opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej w terminie do dnia 30 września 2004 r. oraz udokumentowania wysokości podatku uiszczanego za rok 2003 r. W roku 2005 obowiązani zaś byli do złożenia zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok (art. 5a ust. 5 u.us.r.)

Nieprzedstawienie przez rolnika wymaganych ustawą dokumentów w terminie do dnia 30 września 2004 r., a następnie, w kolejnych latach, w terminach określonych w art. 5a ust. 2 i ust. 5 u.u.s.r. (od 2006 r. – w art. 5a ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.u.s.r.), było równoznaczne z ustaniem rolniczego ubezpieczenia

społecznego (art. 5a ust. 7, od 2006 r. – art. 5a ust. 6 u.u.s.r.). Następstwem ustania tego ubezpieczenia był zatem obowiązek zgłoszenia osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, i, w rezultacie – do ubezpieczenia zdrowotnego, od daty ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego i opłacania od tej daty składek należnych na te ubezpieczenia.

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby współpracujące przy prowadzeniu tej działalności podlegają bowiem obowiązkowemu powszechnemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s.) oraz ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.) w okresie od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 13 pkt 4 u.s.u.s.), osoby współpracujące zaś - od dnia rozpoczęcia współpracy przy prowadzeniu pozarolniczej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej albo umowy zlecenia do dnia zakończenia tej współpracy (art. 13 pkt 5 u.s.u.s.).

Osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą jest jednocześnie płatnikiem składek i ciąży na niej obowiązek odprowadzenia składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe, a także chorobowe w przypadku przystąpienia do tego ubezpieczenia (art. 17 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt d u.s.u.s.) oraz składek na Fundusz Pracy [art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2003 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.)] w terminie do 10. dnia następnego miesiąca.

Osoby te podlegają również obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu i obowiązane są do opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, bez wezwania, w terminie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit c, art. 84 ust. 1 oraz art. 87 ust. 1 u.ś.o.z.).

Jeśli osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie uiszcza w terminie składek na ubezpieczenie społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne, to wówczas, stosownie do art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. w zw. z art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej, jest zobowiązana do zapłaty odsetek naliczanych od dnia następującego po upływie terminu opłacenia składek.

Podkreślić przy tym należy, iż omówione wyżej rozwiązania ustawowe, w tym dotyczące naliczania odsetek za zwłokę w opłaceniu składek należnych na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne, obowiązywały już w dacie wejścia w życie art. 5 ustawy nowelizującej z 2004 r. oraz art. 5a u.u.s.r., w brzmieniu nadanym tą ustawą nowelizującą, i, następnie, kolejnymi ustawami.

Na tle przedstawionego stanu prawnego trudno jest zatem zarzucić ustawodawcy naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego, z tego powodu, że obowiązek zapłaty odsetek od nieuiszczonych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne dotyczy rolnika, który, prowadząc pozarolniczą działalność gospodarczą w 2004 r. i w latach następnych, nie złożył dokumentów, wymaganych przez art. 5 ustawy nowelizującej z 2004 r. i art. 5a u.u.s.r., , skoro, zgodnie z obowiązującymi w tym okresie przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, następstwem ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą była, i jest nadal, obowiązkowa przynależność tej osoby do powszechnego ubezpieczenia społecznego oraz ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Do osób tych miały więc wówczas, i mają nadal, zastosowanie przepisy obu tych ustaw dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, w tym przepisy określające skutki nieopłacenia w terminie należnych składek w postaci obowiązku opłacenia zaległych składek oraz odsetek za zwłokę, zgodnie z art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej.

Finalny skutek niezłożenia przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą dokumentów wymaganych przez art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2004 r. lub art. 5a ust. 2 u.u.s.r. (od 2006 r. – art. 5a ust. 1 u.u.s.r.) w postaci konieczności zapłacenia odsetek od nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne nie może być więc traktowany jako stworzona przez ustawodawcę tzw. pułapka prawna. Konsekwencje niezłożenia dokumentów wymaganych przez art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2004 r. i art. 5a u.u.s.r. mogły być bowiem znane rolnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą już od dnia 30 kwietnia 2004 r., tj. od dnia ogłoszenia tej ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw, a powinny być znane od daty wejścia tego aktu w życie (*ignorantia iuris nocet*).

Omawiany obowiązek zapłaty odsetek od nieopłaconych składek przez rolników, których rolnicze ubezpieczenie społeczne ustało na podstawie art. 5a u.u.s.r., nie może być zatem traktowany jako naruszenie przez ustawodawcę w art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Nie jest również trafny zarzut niezgodności art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. z zasadą proporcjonalności pieniężnych kar administracyjnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Sądu pytającego, stan faktyczny sprawy, na tle której wniesione zostało pytanie prawne, wskazuje, że odsetki od nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne mają charakter kary administracyjnej, z tego powodu, że, stosownie do art. 53 § 4 Ordynacji podatkowej, są one automatycznie liczone już od dnia następnego po ustawowo określonym terminie płatności składek, bez możliwości ich miarkowania. Na taki charakter odsetek wskazuje – co podnosi Sąd pytający – zawisła przed tym Sądem sprawa J C. W dniu wydania decyzji, będącej przedmiotem kontroli Sądu pytającego, wysokość odsetek przekroczyła połowę kwot zaległych składek.



Pierwsze odsetki od należności zostały bowiem obliczone już od dnia 11 maja 2005 r., a zatem za okres, w którym płatnik pozostawał w przekonaniu, że podlega rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu.

Nie można jednak podzielić podglądu, że odsetki od nieopłacanych składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne stanowią finansową karę administracyjną.

Zauważyć bowiem należy, iż administracyjna kara pieniężna jest to, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. SK 6/12, jedna z sankcji administracyjnych, „rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego (zob. np. M. Stahl, Sankcje administracyjne - problemy węzłowe, [w:] Sankcje administracyjne. Blaski i cienie, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17 i n., oraz tamże L. Klat-Wertelecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, s. 65 i n. oraz A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów, s. 433 i n.). Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność (zob. J. Filipek, Sankcja prawna w prawie administracyjnym, "Państwo i Prawo", nr 12/1963, s. 879; J. Jendrośka, Kary administracyjne, [w:] Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, op. cit., s. 436; I. Niżnik-Dobosz, Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym, [w:] Sankcje administracyjne, op. cit., s. 135 i n.). (...)

Doktryna wyróżnia następujące typowe cechy kar administracyjnych, w tym pieniężnych: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane - przepisy określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz i jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (zob. L. Klat-Wiertelecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, [w:] Sankcje administracyjne, op. cit., s. 70-71)” [OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 7, poz. 68].

Z kolei, odsetki za zwłokę w opłaceniu składek nie są samodzielnym świadczeniem należnym ze stosunku ubezpieczenia społecznego (ubezpieczenia zdrowotnego). Nie mogą więc być postrzegane jako nałożona na płatnika administracyjna kara pieniężna za nieopłacanie w terminie składek należnych na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.

Odsetki są świadczeniami o charakterze akcesoryjnym, związanymi ze świadczeniem podstawowym (w omawianym przypadku – ze składką), i ich ustalenie i obowiązek zapłaty wchodzi w zakres stosunku ubezpieczenia społecznego (ubezpieczenia zdrowotnego).

Odsetki od nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podobnie jak odsetki od innych niezapłaconych danin publicznych, pełnią więc funkcję kompensującą ubytek dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia, na finansowanie, w przeszłości, bieżących świadczeń z ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w kwestionowanym zakresie, są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji.

Zarzuty niekonstytucyjności Sąd pytający sformułował również pod adresem § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Załącznika Nr 2 do tego rozporządzenia, w zakresie opisanym w punkcie drugim *petitum* pytania prawnego.

Rozważenia wymaga dopuszczalność konstytucyjnej kontroli § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznika Nr 2 do tego rozporządzenia w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym w niniejszej sprawie.

Przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia, obowiązujący w dacie wydania przez ZUS decyzji będącej przedmiotem kontroli Sądu pytającego, miał następujące brzmienie:

„Wzór upomnienia, o którym mowa w ust. 1, obejmujący jedną należność pieniężną, stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia, a wzór obejmujący nie więcej niż cztery należności pieniężne - załącznik nr 2 do rozporządzenia.”.

Z kolei, Załącznik Nr 2 do rozporządzenia określał wzór upomnienia.

We wzorze tym, w rubryce drugiej, przewidziana była możliwość zamieszczenia w jednym wezwaniu do uiszczenia należności co najwyżej czterech należności za określony okres (miesiąc) oraz wysokości kosztów tego upomnienia. Odpowiednie rubryki tego wzoru przewidywały, że dla każdej należności wskazać należy kwotę należności głównej, kwotę, od której nalicza się odsetki, wysokość odsetek oraz łączną kwotę należności, uwzględniającą koszty upomnienia oraz odsetki.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do stosowania środków egzekucyjnych (Dz. U., poz. 656) rozporządzenie z dnia 22 listopada 2001 r., z dniem 22 maja 2014 r., utraciło moc obowiązującą na podstawie art.

127 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U., poz. 1289).

W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Szczecinie zakwestionowana została przez płatnika wysokość kosztów upomnień z dnia września 2013 r., określona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w decyzji stwierdzającej, że J C. jest dłużnikiem z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy.

Przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznik Nr 2 do tego aktu będzie więc brany pod uwagę przez Sąd pytający przy rozpoznawaniu sprawy J C.

Przepisy te zatem nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis prawny, mimo uchylecia, zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej przepisu jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma miejsce dopiero wówczas, gdy uchylony przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości [*vide* - wyrok z dnia 27 maja 2007 r. w sprawie o sygn. P 20/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 6, poz. 52].

Rozważenia wymaga jednak spełnienie przez pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie przesłanki przedmiotowej w odniesieniu do § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznika Nr 2 do tego aktu podstawowego.

Przepisowi § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznikowi Nr 2 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim przepisy te określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, Sąd pytający zarzucił niezgodność z art. 2, art. 7, art. 92 i art. 217 Konstytucji.

Z analizy pytania prawnego wynika natomiast, iż podstawowym wzorcem kontroli kwestionowanych rozwiązań rozporządzenia jest art. 92 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie przez poddane kontroli przepisy art. 217, art. 2 i art. 7 Konstytucji Sąd pytający wiąże przede wszystkim z przekroczeniem przez organ wydający rozporządzenie upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, nie uzasadniając przy tym, na czym polega niezgodność § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznika nr 2 do tego aktu z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Należy zatem odnotować, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia mają charakter aktu wykonawczego i, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy i w ścisłych jego granicach. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może on być rozszerzony w drodze wykładni funkcjonalnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r. w sprawie o sygn. U 2/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 8, poz. 296).

Wykonawczy charakter rozporządzenia, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza, „iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Niedopuszczalne jest upoważnienie blankietowe. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to zezwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Istnieje zatem ścisły związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie - przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi (...).

Pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za należący do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (...). Rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, pozostaje niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie o sygn. SK 9/14, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 9, poz. 153].

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.), zwanej dalej u.p.e.a., „[e]gzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia”.

Z kolei, w myśl art. 15 § 2 u.p.e.a., „[k]oszty upomnienia obciążają zobowiązanego i, z zastrzeżeniem § 3, są pobierane na rzecz wierzyciela. Obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Koszty te podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych”.

Art. 15 § 4 u.p.e.a. upoważnia zaś Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym

do spraw łączności, w drodze rozporządzenia, wysokości kosztów upomnienia, przy jednoczesnym wskazaniu, że wysokość kosztów upomnienia nie może przekraczać czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej.

Rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Finansów na podstawie kilku przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z tym że podstawę prawną do wydania § 3 ust. 3 rozporządzenia stanowił art. 6 § 2 tej ustawy.

W dacie wydania rozporządzenia, tj. w dniu 22 listopada 2001 r., art. 6 § 2 u.p.e.a. stanowił, że „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, sposób postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, uwzględniając wymogi dotyczące kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, obowiązek sporządzania i doręczania upomnień, a ponadto konieczność powiadamiania organu egzekucyjnego o zmianach wysokości i terminu płatności egzekwowanej należności”.

W dniu ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 30 listopada 2001 r., art. 6 § 2 u.p.e.a. został zmieniony.

Na mocy art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368), z dniem 30 listopada 2001 r., art. 6 § 2 u.p.e.a. uzyskał nowe brzmienie: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, zapewniający terminowość i prawidłowość przesyłania do zobowiązanych upomnień, o których mowa w art. 15 § 1, a także terminowość i prawidłowość kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych.”.

Zbieżność tych dat pozwala na stwierdzenie, iż Minister Finansów, na podstawie art. 6 § 2 u.p.e.a., został upoważniony do określenia sposobu (procedury) postępowania wierzycieli przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się od wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Jednocześnie w tzw. wytycznych ustawodawca wskazał, iż, regulując tryb postępowania wierzycieli, prawodawca podustawowy kierować powinien się potrzebą zapewnienia terminowości i prawidłowości przesyłania do zobowiązanych upomnień.

Pojęcie „tryb” w języku polskim oznacza bowiem „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system” (Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1989; Słownik poprawnej polszczyzny, red. W. Doroszewski, H. Kurkowska, Warszawa 1977), „określony sposób postępowania, załatwiania pewnych spraw, z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań, porządek, procedurę, system, zwyczaj” (Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 1996).

Można zatem powiedzieć, że w ramach upoważnienia do określenia trybu postępowania wierzycieli przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku zawiera się uprawnienie dla prawodawcy podustawowego do określenia w akcie wykonawczym niezbędnych danych, jakie powinno zawierać upomnienie. Takie rozwiązanie służy bowiem ujednoczeniu praktyki organów i, w rezultacie, zapewnieniu terminowości i prawidłowości ich działania.

Jak trafnie wskazuje Sąd pytający, Minister Finansów nie został natomiast upoważniony do ustalenia wzoru upomnienia, a zwłaszcza do określenia we wzorze ustalonym w Załączniku Nr 2 do rozporządzenia maksymalnej liczby należności pieniężnych, jakie mogą zostać uwzględnione w jednym upomnieniu. Na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie można też doszukać się uzasadnienia dla ustalenia maksymalnej liczby



należności (czterech należności), jaka może zostać zamieszczona przez organ w jednym upomnieniu.

Odnotować jednak w tym miejscu należy, iż w judykaturze przyjmuje się, że wzory upomnienia zawarte w załącznikach do rozporządzenia stanowią „jedynie propozycję, projekt, model druku do wykorzystania w danym postępowaniu, zaś brak ustawowego obowiązku jego stosowania powoduje, że skorzystanie z takiego wzoru nie ma znaczenia dla prawidłowości podjętej czynności, np. wystawienia upomnienia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1138/11, system informatyczny LEX nr 1107277).

Pogląd taki wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 391/09, wskazując, że „ustawa egzekucyjna nie ustanawia innych warunków formalnych upomnienia niż opisana w przepisie art. 15 § 1 u.p.e.a., ani nie nakłada na wierzyciela obowiązku sporządzenia upomnienia według określonego wzoru. Twierdzenie, że pisemne upomnienie z art. 15 § 1 u.p.e.a. ma odpowiadać określonemu wzorcowi, a brak zastosowania tego wzoru, narusza wymieniony przepis, nie jest uzasadnione. Skoro ani ustawa egzekucyjna ani rozporządzenie wykonawcze nie obligują wierzyciela należności pieniężnych do wyłącznego posługiwania się wzorem druku upomnienia (stanowiącego załącznik nr 1 i 2 do rozporządzenia wykonawczego), to tym samym jego zastosowanie lub niezastosowanie nie ma żadnego wpływu na skuteczność czynności, o której mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a.” (system informatyczny LEX nr 541926).

Prezentowana w orzecznictwie argumentacja wskazuje zatem, iż wzory upomnień, zawarte zarówno w Załączniku Nr 1, jak i w kwestionowanym przez Sąd pytający Załączniku Nr 2 do rozporządzenia, a tym samym również przepis § 3 ust. 3 tego aktu wykonawczego, nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz są one przepisami o charakterze technicznym.

Przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz Załącznik Nr 2 do rozporządzenia nie mogą zatem stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie bowiem z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «zakres kognicji Trybunału został wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, w którym wymieniono akty podlegające kontroli Trybunału posługując się ich nazwami albo wskazując je poprzez ich cechy: "przepisy prawne, wydawane przez centralne organy państwowe" (przy czym przepisy prawne to przepisy wyrażające normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne). Wobec tego akty niewymienione we wskazanym przepisie nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie o sygn. SK 45/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 9, poz. 97].

Z tego względu, na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r., postępowanie w zakresie kontroli § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Załącznika Nr 2 do tego rozporządzenia podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego