



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2017 r.

Sygn. akt P 77/15

BAS-WPTK-793/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	06. 04. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 18 lutego 2015 r. (sygn. akt P 77/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.) w zakresie, w jakim nie zezwala na odstępnie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy i przedmiot kontroli

1. Pytanie prawne leżące u podstaw analizowanej sprawy zostało sformułowane w związku z postępowaniem toczącym się przed Sądem Okręgowym w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w sprawie z odwołania J C (dalej: ubezpieczony) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S dotyczącej określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy.

Jak wynika z danych przedstawionych przez sąd, ubezpieczony został od stycznia 1994 r. objęty – jako małżonek rolnika – obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. W kolejnych latach ubezpieczony, od kwietnia 2008 r. samodzielnie jako rolnik, nie zaś jako małżonek rolnika, nieprzerwanie podlegał z tego tytułu ubezpieczeniu społecznemu rolników, opłacając należne składki. Od kwietnia 2001 r. rozpoczął dodatkowo prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej.

W dniu marca 2001 r. uzyskał on związany z tym wpis do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy T . Działalność tę prowadził nieprzerwanie w kolejnych latach. Ubezpieczony opłacał należne podatki z tytułu prowadzenia obu wspomnianych wyżej rodzajów działalności, lecz nie opłacał składek na powszechne ubezpieczenie społeczne.

Ubezpieczony nie zgłaszał w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych faktu rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie poinformował także Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) o tym, że prowadzi taką działalność, ani nie składał w KRUS zaświadczeń o wysokości podatku za poszczególne lata, należnego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

W efekcie postępowania wyjaśniającego, wszczętego po tym, jak organ ubezpieczenia społecznego powziął wiedzę, że ubezpieczony prowadzi – poza działem specjalnym produkcji rolnej – także pozarolniczą działalność gospodarczą,

sierpnia 2012 r. została przez ten organ wydana decyzja stwierdzająca ustanie – poczynając od kwietnia 2005 r. – ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ubezpieczeń wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego dla ubezpieczonego. Ubezpieczony odwołał się od powyższej decyzji do Sądu Okręgowego w S . Jego odwołanie zostało przez ten sąd oddalone wyrokiem z maja 2013 r. (sygn. akt). Wyrok stał się prawomocny lipca 2013 r. W konsekwencji ustaleń sądowych, organ rolniczego ubezpieczenia społecznego zwrócił J C oraz jego małżonce zapłacone składki (osobie, która formalnie wносиła daninę publiczną) za okres, za który nastąpiło wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego (odpowiednio: oraz zł).

Po prawomocnym ustaleniu stanu prawnego w zakresie podlegania przez ubezpieczonego rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, KRUS poinformował Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S (dalej: ZUS) o wyłączeniu J C z rolniczego ubezpieczenia społecznego z datą wsteczną – od kwietnia 2005 r., ze względu na prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. W dniu lutego 2014 r. ZUS wszczął z urzędu wobec ubezpieczonego postępowanie w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od kwietnia 2005 r. do stycznia 2014 r. Postępowanie to zostało zakończone wydaniem kwietnia 2014 r. decyzji (znak sprawy:), w której stwierdzono, że ubezpieczony jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy. W decyzji została wskazana wysokość zadłużenia wraz z odsetkami. Ubezpieczony złożył odwołanie od powyższej decyzji.

2. W następstwie aktywności ubezpieczonego sprawa zawisła przed sądem pytającym. W toku postępowania powziął on wątpliwości co do zgodności art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności a także co do

konstytucyjności rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

Trzeba zaznaczyć, że w niniejszym stanowisku analizie może być poddana tylko ta część pytania prawnego, która dotyczy u.s.u.s. oraz ustawy o świadczeniach. Stanowisko nie odnosi się natomiast do wskazanego wyżej rozporządzenia, Sejm nie jest bowiem organem, który wydał ten ostatni akt prawny (zob. art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK).

3. Zgodnie ze stanowiącym przedmiot kontroli 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 z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.)”. Artykuł 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach stanowi, że: „Od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne pobiera się odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonych dla zaległości podatkowych”.

II. Wątpliwości sądu

1. Sąd dopatruje się niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W uzasadnieniu sąd precyzuje, że wzorzec kontroli w tej sprawie stanowią wywodzone z art. 2 Konstytucji: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada proporcjonalności. Pierwsza z tych zasad jest rozmaicie określana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jednak jej sens zdaje się najlepiej oddawać nazwa „zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa” (z najnowszego orzecznictwa zob. np. wyroki TK z: 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11; 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13; 28 października 2015 r., sygn. akt SK 59/13), i tym właśnie mianem Sejm – bez uszczerbku dla intencji wnioskodawcy – będzie się posługiwać w niniejszym piśmie.

2. W świetle *petitum* pytania prawnego, sąd kwestionuje powyższe przepisy „w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 749), a w szczególności przepisu art. 53 § 4 tejże ustawy”.

3. Zdaniem sądu, zakwestionowany art. 23 ust. 1 u.s.u.s. „poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej [akt nie zawiera tak oznaczonej jednostki redakcyjnej; wydaje się, że chodzi o wskazany w *petitum* pytania prawnego art. 53 § 4 – uwaga własna] wprowadza automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składkowych, które nie zostały opłacone w terminie. W szczególności przepisy te w żadnym miejscu nie odnoszą się do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążenia go odsetkami. Brak jest też w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na przyczyny powstania zadłużenia. Oznacza to, że odsetki od nieuiszczonych należności składkowych należne są zawsze, jeżeli tylko składki na ubezpieczenia społeczne nie zostaną opłacone w terminie” (pytanie prawne, s. 13).

W ocenie sądu takie ukształtowanie obliczania odsetek od nieopłaconych w terminie składek narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem „wyłączenie płatnika składek z jednego (rolniczego) systemu ubezpieczeń społecznych i objęcie go systemem powszechnym (ZUS-owskim) doprowadziło po pierwsze do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie za sporny okres przez płatnika opłaconych (i obecnie zwróconych przez rolniczy organ ubezpieczenia społecznego, choć bez jakichkolwiek odsetek), a wysokością składek należnych, zaś po drugie, spowodowało, że płatnik, który terminowo opłacał składki na «niewłaściwe» ubezpieczenie, został obciążony obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie” (pytanie prawne, s. 15).

Odnosząc się do naruszenia zasady proporcjonalności, sąd pytający wskazuje, że w jego ocenie istnieją podstawy, by „w realiach niniejszej sprawy odsetki należne w związku z nieopłaceniem w ustawowym terminie składek na ubezpieczenia społeczne traktować jako swego rodzaju administracyjną karę, która

jednak nie ma charakteru proporcjonalnego, a tym samym budzi wątpliwości co do jej zgodności z artykułem 2 Konstytucji. W ocenie sądu w tym konkretnym przypadku zbyt duża dolegliwość owej sankcji wynika [...] ze skumulowania się kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu (wysokość odsetek w dacie wydania decyzji przekraczała już połowę wartości zaległych składek), automatyzmu jej wymierzania (odsetki są naliczane, poczynając od określonego w ustawie terminu zapłaty poszczególnych składek, bez brania pod uwagę faktu, iż w poszczególnych datach płatnik był przekonany, że wywiązuje się z obowiązków publicznoprawnych, skoro płaci w terminie składki innemu organowi ubezpieczeniowemu, a organ te składki przyjmuje) oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości (odsetki ustalone zostały w ściśle określonej przepisami prawa wysokości, od ściśle określonej daty, bez pozostawienia jakimkolwiek organom orzekającym w sprawie – czy to administracyjnym, czy to sądowi powszechnemu – jakiegokolwiek marginesu swobody)” (pytanie prawne, s. 18).

III. Analiza formalnoprawna

1. Według art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej;

b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

c) przesłanka funkcjonalna, oznaczająca, że wystąpienie z pytaniem prawnym jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. m.in. postanowienia

TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. m.in. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

Przyjmuje się, że wyznaczany za pomocą przesłanki funkcjonalnej dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Niemniej w piśmiennictwie dominuje stanowisko, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawno-porównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145). Odwołania do podstawy rozstrzygnięcia, konieczności, powinności lub perspektywy zastosowania kwestionowanego przepisu w konkretnej sprawie występują również powszechnie

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 24 lutego 2004 r., sygn. akt P 5/03; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05; 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05; 6 listopada 2013 r., sygn. akt P 24/13).

Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W realiach analizowanej sprawy oczywiste jest spełnienie przesłanki podmiotowej, skoro pytanie prawne przedstawił Sąd Okręgowy w S

Wątpliwości nie dotyczą również przesłanki przedmiotowej, ponieważ pytanie dotyczy zgodności ustaw z Konstytucją (art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji).

W odniesieniu do przesłanki funkcjonalnej należy zwrócić uwagę, że przed sądem toczy się postępowanie w sprawie odwołania ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S . W decyzji tej została wskazana wysokość zadłużenia ubezpieczonego wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji. Rozpatrując odwołanie od tej decyzji, sąd pytający będzie uwzględniał zaskarżone przepisy przy poszukiwaniu rozstrzygnięcia. Będą one konieczne do zidentyfikowania reżimu naliczania odsetek od zaległości.

Jak zauważa sąd pytający: „[J]eśli przywoływane regulacje prawne zostaną uznane za niezgodne z Konstytucją, otworzy się droga do rozważenia możliwości zmiany zaskarżonej decyzji przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności jakie wystąpiły w tej jednostkowej sprawie” (pytanie prawne, s. 19).

Należy wobec tego uznać, że także przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego została w niniejszej sprawie spełniona.

3. W kontekście pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie na szczególną uwagę zasługuje również wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, z powołaniem dowodów na jego poparcie, i przedstawienia argumentacji, która, przynajmniej potencjalnie, może uzasadniać przełamanie domniemania konstytucyjności przepisów prawa.

W myśl art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne do Trybunału powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, postanowienia TK z: 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13, 24 marca 2015 r., sygn. akt P 72/14, 22 czerwca 2015 r., sygn. akt P 68/14).

Uzasadnienie musi więc wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienia TK z: 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13, 4 listopada 2015 r., sygn. akt P 45/13, 4 listopada 2015 r., sygn. akt P 102/15).

Należy też pamiętać, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie

procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Oznacza to m.in., że w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym należy powoływać argumenty odnoszące się do hierarchicznej zgodności prawa. Argumenty pozaprawne – społeczne, ekonomiczne i inne – mogą w pewnych sytuacjach okazać się relewantne, ale jedynie pod warunkiem, że wykazany zostanie ich wpływ na sferę prawną. Natomiast zagadnienia społeczno-politycznej celowości kwestionowanej regulacji pozostają poza kognicją Trybunału.

To sąd pytający obarcza ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli. Obowiązek ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17). Powyższej roli nie może przejmować na siebie sąd konstytucyjny, gdyż nie orzeka *sua sponte*, lecz musi respektować zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.). Nie jest to też zadanie uczestników postępowania przed Trybunałem, przedstawiających stanowisko w sprawie. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał: „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Trybunał nie może wyręczać sądu pytającego w doborze argumentacji adekwatnej do zgłaszanych wątpliwości.

Mając na względzie powyższe, należy zauważyć, że choć sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazuje dwa przepisy, tj. art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach, to w uzasadnieniu odnosi się bezpośrednio tylko do tego pierwszego. Zgodnie z art. 1 u.s.u.s. ubezpieczenia społeczne obejmują: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (ubezpieczenie chorobowe) oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (ubezpieczenia wypadkowe). Oznacza to, że kiedy w treści uzasadnienia pytania prawnego sąd pytający odnosi się do „ubezpieczeń społecznych” lub „składek na ubezpieczenia społeczne”, nie można rozszerzająco

obejmować tym terminem ubezpieczenia zdrowotnego, które posiada odrębną regulację w ustawie o świadczeniach.

Co prawda, jak zauważa sąd pytający, art. 32 u.s.u.s. stanowi, że: „Do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne”. Nie zmienia to jednak faktu, że art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach jest elementem kształtującym reżim ubezpieczeń zdrowotnych odrębnie w kontrolowanym zakresie i jako taki wymaga osobnej argumentacji.

Wobec powyższego trzeba stwierdzić, że w wypadku art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach sąd pytający nie dopełnił ustawowego obowiązku uzasadnienia zarzutu.

Należy więc uznać, że w odniesieniu do badania zgodności art. 87 ust. 3 ustawy o świadczeniach z art. 2 Konstytucji postępowanie podlega **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Istotny w tej sprawie jest sposób sformułowania przez sąd pytający zakresu zaskarżenia. Sąd kwestionuje konstytucyjność art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwarunkowo odsyła do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa lub o.p.), a w szczególności przepisu art. 53 § 4 tejże ustawy.

Po bliższej analizie uzasadnienia pytania prawnego należy stwierdzić, że pytający sąd upatruje niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w nieuzasadnionym pominięciu legislacyjnym, mającym polegać na nieuwzględnieniu w tym przepisie możliwości odstąpienia od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika. Za taką interpretacją przemawiają tezy przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego. Według sądu do naruszenia art. 2

Konstytucji prowadzi „bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej” (pytanie prawne, s. 14). W ocenie sądu takie odesłanie wprowadza „automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składkowych, które nie zostały opłacone w terminie. W szczególności przepisy te w żadnym miejscu nie odnoszą się do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążenia go odsetkami. Brak jest też w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na przyczyny powstania zadłużenia” (pytanie prawne, s. 13). Cytowane wypowiedzi wskazują na to, że sąd kwestionuje brak odpowiednich przepisów uzupełniających regulacje ordynacji podatkowej, do których odsyła art. 23 ust. 1 u.s.u.s.

Takie ujęcie zarzutu nakazuje rozważyć, czy przedstawiony sądowi konstytucyjnemu problem stanowi przypadek podlegającego kognicji trybunalskiej pominięcia prawodawczego, czy też jest przykładem zaniechania legislacyjnego, względem którego Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji kontrolnych (por. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału nie ulega wątpliwości, że pytanie prawne może dotyczyć konstytucyjności aktu normatywnego w zakresie, w jakim jest on pozbawiony określonych elementów, które – z uwagi na regulację konstytucyjną – ustawodawca powinien był uwzględnić (zob. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09 i powołane tam orzecznictwo). Skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje „jakościowa tożsamość” albo przynajmniej „daleko idące podobieństwo” treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która – zdaniem inicjatora postępowania – powinna była w tym przepisie się znaleźć. Dopiero taki zabieg pozwala rozróżnić sytuację „regulacji fragmentarycznej (niepełnej)” od sytuacji „zaniechania ustawodawczego”, do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02).

Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wypadku zaskarżenia pominięcia legislacyjnego wymaga wskazania, przez podmiot inicjujący kontrolę, konkretnej normy, której uzupełnienie powinno prowadzić do sanacji stanu

niekonstytucyjności (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09). Wprowadzając odwołanie do ordynacji podatkowej jako całości, sąd pytający nie wziął pod uwagę, że wszystkie przepisy znajdujące się w tej ustawie są źródłem norm różnej treści, które mają zastosowanie do różnych podmiotów, w różnym zakresie. W konsekwencji nie sposób precyzyjnie zrekonstruować na podstawie tych przepisów relewantną dla kontroli konstytucyjności normę. Sąd wskazuje co prawda art. 53 § 4 o.p. jako przykładowy przepis, do którego odesłanie ma skutkować ma niekonstytucyjnością, jednak nie precyzuje to zakresu zaskarżenia w stopniu wystarczającym do wywiedzenia istotnej normy (por. dokonaną przez Trybunał ocenę zarzutu niekonstytucyjności zróżnicowanego wewnątrznie bloku przepisów ordynacji podatkowej, przy wyeksponowaniu jednego spośród zawartych w nim przepisów – postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09).

Mając na uwadze powyższe, Sejm dostrzega możliwość korekty sposobu ujęcia zakresu zaskarżenia art. 23 ust. 1 u.s.u.s., a w jej konsekwencji poddanie kontroli konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim nie zezwala on na odstąpienie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika.

Przy proponowanej rekonstrukcji uwzględniony został sens normatywny zaskarżonego przepisu, konkretny tryb kontroli konstytucyjności, treść zarzutów, jak również ich uzasadnienie. Należy przy tym podkreślić, że intencją Sejmu nie jest korygowanie *meritum* pytania prawnego, ale jedynie jego doprecyzowanie i dostosowanie do istoty wynikających z jego uzasadnienia zarzutów, odzwierciedlających intencje podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym. W szczególności zmiana ta ma umożliwić badanie zarzutu opartego na założeniu istnienia pominięcia legislacyjnego. Na skutek tej modyfikacji można stwierdzić, że materia unormowana w zaskarżonym przepisie (tj. zagadnienie zasad naliczania wysokości odsetek i ich wysokości) oraz materia, która – jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego – powinna być zostać ujęta tam przez ustawodawcę (tj. możliwość odstąpienia od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika), wykazują podobieństwo pozwalające na objęcie kontrolą konstytucyjności pominięcia legislacyjnego.

5. Oznacza to, że w niniejszej sprawie kontroli powinna podlegać zgodność art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie zezwala na odstąpienie od naliczania

odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słuszenie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Jak już wspomniano (zob. pkt II.1 stanowiska), analiza treści wyprowadzanych przez sąd pytający z art. 2 Konstytucji pozwala przyjąć, że z regulacji tej dekoduje on zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

2. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem adresatów normy, jest zasadą pochodną wobec zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika kolejna zasada pochodna – zasada pewności prawa, z której z kolei wywieść można zasadę ochrony interesów w toku oraz bezpieczeństwa prawnego (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 19 i 33-37).

Jak twierdzą przedstawiciele doktryny: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, s. 36; por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że zasada ta „wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś, w ustrojach demokratycznych, stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami” (M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, komentarz do art. 1, uwaga nr 27; pogląd został przyjęty i podtrzymany przez przedstawicieli doktryny po wejściu w życie Konstytucji, zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 33).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna 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. [...] Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach. [...] Bezpieczeństwo prawne jednostki

pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 25 czerwca 2002, sygn. akt K 45/01; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

3. Zasada proporcjonalności przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej była wyprowadzana przez sąd konstytucyjny z klauzuli państwa prawnego. W orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 9/95) Trybunał stwierdził, że: „Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności [...]. Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. [...] Zasada proporcjonalności w ujęciu szerokim szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Z powyższego wynika, iż jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu, to należy wybrać ten drugi” (por. także orzeczenia TK z: 26 czerwca 1995 r., sygn. akt K 11/94; 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95).

Po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji początkowo przyjęto, że zasadę proporcjonalności „statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny [niż art. 2 – uwaga własna] przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania

aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

Jednakże w późniejszym orzecznictwie drogę uTORował sobie pogląd, że gdy nie można przeprowadzić testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalne jest przywołanie art. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności (zob. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02). Dotyczy to w szczególności: a) praw i wolności, które nie mają charakteru konstytucyjnego i są gwarantowane jedynie na poziomie ustawowym; b) praw gwarantowanych konstytucyjnie, ale przysługujących podmiotom pozostającym poza zakresem pojęcia „jednostka” (np. niektórym podmiotom prawa publicznego); c) regulacji obowiązku podatkowego jednostki (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 69). Trybunał dostrzega rozbieżność w sposobie oceny dochowania zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, interpretowanej jako zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oraz zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być [...] rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. [...] *Ratio legis* przedstawionej powyżej zasady proporcjonalności uniemożliwia proste przeniesienie schematu rozumowania zakotwiczonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; zob. też A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustrój samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 2). Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji może stanowić samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności i powinna być przywoływana w sytuacji, gdy: „Sąd pytający kwestionuje [...] formalny sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne. Chodzi zatem o zbadanie stopnia represyjności odpowiedzialności administracyjnej [...]”, kiedy „[s]ąd pytający zarzuca, że obiektywnie zbyt dolegliwa sankcja prowadzi do takich zachowań jej

adresatów, które powodują ich zachowanie sprzeczne z podstawowymi celami” wprowadzonej regulacji (zob. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10).

Zarazem Trybunał deklaruje „daleko idącą wstrzeźliwość” przy ocenie naruszenia zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Jak wskazano w jednym z orzeczeń, „aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji), należy wykazać ewidentne przekroczenie przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej [...]. Oznacza to konieczność uprawdopodobnienia, że cel regulacji jest zupełnie nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe (represyjne). Ciężar dowodu obciąża w tym zakresie podmiot inicjujący postępowanie przed TK” (wyrok TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12).

V. Analiza zgodności

1. Ocena przedstawionego problemu konstytucyjnego będzie wymagała odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca, nie wprowadzając w u.s.u.s. zezwolenia na odstępianie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, naruszył wynikające z art. 2 Konstytucji: zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

2. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd, sprawa, na kanwie której zostało sformułowane niniejsze pytanie prawne, została poprzedzona postępowaniem w sprawie wyłączenia powoda z ubezpieczenia społecznego rolników oraz postępowaniem w sprawie objęcia go ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Jest to istotne, ponieważ wynik tych postępowań przesądził o zmianie reżimu ubezpieczenia, która skutkowałą powstaniem zaległości składkowych z tytułu ubezpieczenia społecznego innego niż rolnicze.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.; dalej: u.u.s.r.): „Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy

nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie następujące warunki: 1) złoży w Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności; 2) jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym; 3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym; 4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; 5) kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty 2528 zł". Artykuł 5a ust. 3 u.u.s.r. stanowi, że: „Zaświadczenie albo oświadczenie, że nie została przekroczona kwota podatku dochodowego, o której mowa w ust. 1 pkt 5, rolnik lub domownik obowiązany jest złożyć w Kasie wraz z oświadczeniem, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, chyba że ten rolnik lub domownik nie prowadził pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku podatkowym". Równocześnie, jako konsekwencję niezłożenia w terminie wymienionych w art. 5a oświadczeń, ustawa wskazuje ustanie ubezpieczenia (art. 5a ust. 6 u.u.s.r.).

Należy przy tym zaznaczyć, że wynikający z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. obowiązek złożenia oświadczeń funkcjonuje od czasu wprowadzenia go ustawą 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.).

Warto zwrócić uwagę na linię orzeczniczą Sądu Najwyższego, która w pewnym zakresie odnosi się do wątpliwości konstytucyjnych wyrażonych przez sąd pytający. Zgodnie z poglądami SN: „Regulacje zawarte w art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczą konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego do podlegania rolnika, dla którego działalność rolnicza stanowi podstawowe źródło utrzymania, tytułowi rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochopnie wygaszany w razie oczywiście niezawinionego niezłożenia przez rolnika oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku

dochodowego za poprzedni rok kalendarzowy od przychodów z pozarolniczej działalności. Takie opóźnienie nie niweczy podstaw, celu ani uzasadnienia kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego przez rolnika, który uzyskuje niewielkie przychody z działalności pozarolniczej. W każdym razie usunięcie rolnika z ubezpieczenia rolniczego nie powinno odbywać się przez użycie środków nieproporcjonalnych, które niekonstytucyjnie ingerują w rolniczy tytuł ubezpieczenia społecznego i prowadzą jedynie do «zaciśnięcia pętli zadłużeniowej» w postaci zaległości składkowych z innego (zbiegającego się) tytułu ubezpieczeń społecznych, która doprowadza rolnika do stanu upadłości finansowej. [...] Przywrócenie uchybionych z przyczyn niezawinionych lub niezależnych od rolnika terminów do kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga poszanowania zasady, aby rolnik, dla którego praca w gospodarstwie stanowi główne źródło utrzymania, nie tracił pochoinnie rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego. W przeciwnym razie dochodzi do zastosowania nieproporcjonalnie surowej sankcji w zestawieniu z niezawinionym uchybieniem terminów nieadekwatnie wygaszających rolniczy tytuł ubezpieczeń społecznych. Ujawnione kontrowersje nie mają takiego charakteru, który uniemożliwiałby ich usunięcie za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa, która nie powinna ograniczać się do gramatycznego brzmienia regulacji zawartych w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ale wymaga zastosowania reguł interpretacji celowościowo-systemowej, z uwzględnieniem konstytucyjnej cechy proporcjonalności, która w razie ewidentnego zawinienia organów publicznych wyklucza pozbawienie skarżącej rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych w sposób prowadzący do niewspółmiernie wielkiego jej zadłużenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (z tytułu zaległości składkowych na ubezpieczenie z prowadzonej pozarolniczej działalności)” (wyrok SN z 30 marca 2013 r., sygn. akt I UK 556/12; zob. również wyroki SN z: 29 maja 2013 r., sygn. akt I UK 641/12; 13 listopada 2014 r., sygn. akt I UK 117/14). Sąd Najwyższy stawia nawet tezę, że: „Ze względu na niezdefiniowane w prawie rolniczych ubezpieczeń społecznych pojęcie zdarzeń losowych, które uzasadniają lub usprawiedliwiają złożenie przez rolnika wniosku o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego lub zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego za poprzedni rok kalendarzowy od przychodów z pozarolniczej działalności (art. 5a ust. 7 w związku z ust. 1 pkt 1 lub ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), nie można

wykluczyć możliwości udowodnienia przez rolnika, że takim zdarzeniem była usprawiedliwiona w konkretnym przypadku nieznajomość skomplikowanych regulacji zbiegu wymienionych tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym i braku identyfikowalnego pouczenia o możliwości i warunkach kontynuowania ubezpieczenia rolniczego (art. 5a ustawy)” (wyrok SN z 29 maja 2013 r., sygn. akt I UK 641/12). Z przedstawionej powyżej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego wynika, że a) oczywiście niezawinione niezłożenie w terminie przez rolnika oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego za poprzedni rok kalendarzowy od przychodów z pozarolniczej działalności nie powinno prowadzić do pochopnego wygaszenia rolniczego ubezpieczenia społecznego; b) rolnik może domagać się przywrócenia uchybionych z przyczyn niezawinionych lub niezależnych od niego ww. terminów, a ocena zasadności takiego wniosku wymaga poszanowania zasady, aby rolnik, dla którego praca w gospodarstwie stanowi główne źródło utrzymania, nie tracił pochopnie rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego; c) pojęcie zdarzeń losowych, które uzasadniają lub usprawiedliwiają złożenie przez rolnika wniosku o przywrócenie ww. terminu może obejmować usprawiedliwioną w konkretnym przypadku nieznajomość skomplikowanych regulacji zbiegu tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym (rolniczego i powszechnego) i braku identyfikowalnego pouczenia o możliwości i warunkach kontynuowania ubezpieczenia rolniczego. W rozstrzyganych sprawach SN zastosował wykładnię prokonstytucyjną, respektującą standard ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę proporcjonalności.

W swoich rozważaniach SN odniósł się również do kwestii braku indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od przychodów z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 5a ust. 3 i ust. 4 u.u.s.r.). W ocenie SN brak takiego pouczenia „nie powoduje uchylecia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników” (uchwała SN z 17 września 2015 r., sygn. akt III UZP 1/15).

Sąd Najwyższy zaznaczył jednak, że: „[R]eczywistym kryterium zachowania ubezpieczenia społecznego rolników jest i powinna być wysokość podatku, stąd nawet postulowane pouczenie lub jego brak nie powinny – mimo niedziałania

- pozbawiać rolnika jego ubezpieczenia. Natomiast nie powinien zachować rolniczego ubezpieczenia społecznego ten rolnik, u którego podatek z pozarolniczej działalności gospodarczej był wyższy niż określony w ustawie”.

Jak zostało dalej podkreślone: „[N]iesprawiedliwe może być pozbawienie *ex lege* rolniczego ubezpieczenia społecznego tego rolnika, który spełniał nowe warunki, jednak nie złożył oświadczenia lub zaświadczenia w terminie. Ustawodawca świadomy jest rygorystyki nowej regulacji, co wynika z tego, że sam go łagodzi w pewnym stopniu instytucją przywrócenia terminu (art. 5a ust. 7 [u.u.s.r. – uwaga własna]). W takich sytuacjach wyłączeni z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnicy mogą korzystać z tego trybu. Rzeczą sądów zaś jest wykładnia i stosowanie prawa, które powinny ważyć, czy kwestie temporalne i dokumentacyjne mogą przeważać w indywidualnej sprawie nad istotą ubezpieczenia społecznego rolników, które związane jest z działalnością rolniczą i przysługuje tym rolnikom, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą w niewielkiej skali, niepozbawiającej ich takiego ubezpieczenia” (uchwała SN z 17 września 2015 r., sygn. akt III UZP 1/15; por. wyrok SN z 3 lutego 2016 r., sygn. akt II UK 176/14). Cytowane poglądy Sądu Najwyższego potwierdzają wagę instytucji przywrócenia terminu dla ochrony praw rolników.

Wydaje się, że ustanie ubezpieczenia społecznego rolników ubezpieczonego nastąpiło w tożsamy okolicznościach faktycznych, co w cytowanych powyżej wyrokach SN, a zatem ustalenia tego sądu były aktualne w przypadku oceny możliwości złożenia wniosku przez ubezpieczonego o przywrócenie terminu na złożenie oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej oraz zaświadczenie albo oświadczenie, że nie została przekroczona wskazana w u.u.s.r. kwota podatku dochodowego. Przedstawiona powyżej linia orzecnicza SN powinna także zostać uwzględniona na etapie sądowej kontroli decyzji stwierdzającej wobec niego ustanie ubezpieczenia społecznego rolników, która to kontrola zakończyła się prawomocnym wyrokiem. W dniu wydania wyroku przez Sąd Okręgowy w S znane było już temu sądowi z urzędu orzeczenie SN z 30 marca 2013 r. (sygn. akt I UK 556/12). Jedyne nieskorzystanie przez ubezpieczonego z wynikającego z art. 5a ust. 7 u.u.s.r. i ukształtowanego przez orzecznictwo SN uprawnienia doprowadziło do powstania zadłużenia z tytułu zaległości składowych na ubezpieczenie z tytułu prowadzonej pozarolniczej

działalności i, co za tym idzie, naliczenie należnych z tego tytułu odsetek. Ubezpieczony mógł zatem zainicjować postępowanie o przywrócenie ww. terminu, lub co najmniej dwuinstancyjną kontrolę sądową decyzji organu rentowego, w którym respektowano by konstytucyjną zasadę proporcjonalności i zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w której efekcie nie zostałby pozbawiony rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych. Rezygnacja (zaniechanie) z przysługującego ubezpieczonemu uprawnienia mieści się we wskazanej w art. 31 ust. 1 Konstytucji koncepcji wolności jednostki, która samodzielnie (autonomicznie) kształtuje swój status prawny. Powyższy problem nie jest jednak bezpośrednio przedmiotem niniejszego postępowania.

3. W następnej kolejności należy przeanalizować kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis, a w szczególności odnieść się do kilku relewantnych cech systemu ubezpieczeń społecznych.

Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na zasady ubezpieczeń społecznych, a w szczególności zasadę powszechności, zasadę przymusowości oraz zasadę automatyzmu prawnego. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu: „[P]owszechność ubezpieczeń społecznych stanowi rezultat objęcia obowiązkiem ubezpieczenia niemal całej populacji czynnej zawodowo, z drugiej zaś ów przymus objawia się w automatycznym – z chwilą wystąpienia tytułu ubezpieczeń [...] powstaniu ubezpieczeniowej więzi prawnej, niezależnie od woli osoby podlegającej ubezpieczeniu i bez względu na dokonanie czynności zgłoszenia do ubezpieczeń i opłacenia składki” (K. Antonów, *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 603). Należy przy tym zauważyć, że od zasady powszechności istnieją nieliczne wyjątki, w tym dotyczący rolników, objętych odrębnym systemem ubezpieczenia społecznego.

W omawianym kontekście istotna jest również zasada solidarności wspólnoty ryzyka, powiązana z wprowadzonym przez preambułę Konstytucji obowiązkiem solidarności. Jak dostrzegają przedstawiciele doktryny: „[O]bowiązek ten, poza wymiarem prawnym, ma również głęboki sens moralny i społeczny odznaczający się wzajemną (bezinteresowną) pomocą w sytuacjach narażenia na podobne niebezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się reguły niezbędne dla stosowania solidarności wspólnoty ryzyka, tj. równy wkład, sprawiedliwą

kompensację, proporcję między wkładem a świadczeniem” (K. Antonów, *Zagadnienia...*, s. 604).

Do podstawowych obowiązków płatnika składek wynikających z przepisów u.s.u.s. należą: 1) obowiązek zgłoszenia albo wyrejestrowania płatnika składek; 2) obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego osób podlegających tym ubezpieczeniom; 3) obowiązek wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego osób, które przestały im podlegać; 4) obowiązek rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych, tj. obowiązek przekazywania do ZUS wymaganych prawem dokumentów rozliczeniowych; 5) obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia i wymienione w poprzednim punkcie fundusze; 6) obowiązek zgłaszania do ZUS zmian w zakresie danych wykazanych we wcześniej złożonych dokumentach ubezpieczeniowych oraz obowiązek korygowania stwierdzonych w nich nieprawidłowości (zob. P. Kostrzewa, M. Kozłowska, M. Szalak, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX/el. 2013, nr 157385, komentarz do art. 41, art. 43, art. 44, art. 45, art. 46, art. 47, art. 47a, art. 48, art. 48b).

Trybunał Konstytucyjny zauważa w swoim orzecznictwie, że celem odsetek należnych od nieopłaconych w terminie składek jest rekompensata strat poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w następstwie niewykonania tego obowiązku (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09). Jak stwierdzają przedstawiciele doktryny: „Nieuiszczenie należności składkowych w terminie skutkuje korzystaniem przez płatnika składek z publicznych środków. W związku z tym ustawodawca celem zmotywowania płatników składek do regulowania w pierwszej kolejności należności publicznoprawnych (do których zaliczyć należy składki na ubezpieczenia społeczne) nałożył obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę, których wysokość «powinna przekraczać opłacalne koszty, aby zniechęcać do takiego postępowania». Na gruncie ubezpieczeń społecznych «celem odsetek jest także wyrównanie uszczerbku, jaki powstaje na skutek konieczności zapewnienia przez Zakład odpowiednich środków finansowych na pokrycie różnicy między wysokością wypłaconych świadczeń a przychodami uzyskanymi ze składek»” (M. Bartoszevska [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*,

red. J. Wantoch-Rekowski, LEX/el. 2015, nr 414085, komentarz do art. 23, teza 2 oraz cytowana tam literatura).

Należy więc uznać, że przy wprowadzaniu odsetek należnych od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, nadanie tym odsetkom charakteru represyjnego nie było podstawowym celem ustawodawcy. Przemawia za tym również fakt, że u.s.u.s. poza odsetkami wprowadza szereg sankcji za niedopełnienie obowiązku składkowego, w tym sankcję karną *sensu stricto*, sankcję wykroczeniową oraz sankcję administracyjną (opłata dodatkowa).

4. Przechodząc do ogólnej prezentacji mechanizmu naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, trzeba stwierdzić, że jego podstawą jest zaskarżony art. 23 ust. 1 u.s.u.s., który odsyła do przepisów ordynacji podatkowej. Sąd pytający, formułując zakres zaskarżenia, zwraca uwagę w szczególności na art. 53 § 4 o.p., zgodnie z którym: „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”.

Należy przy tym uznać, że wprowadzenie w ustawie takiego odesłania stanowi normalny element techniki prawodawczej i jako takie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, LEX/el. 2009, nr 8018, komentarz do § 156, teza 1; wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04).

5. Odsetki mają charakter akcesoryjny w relacji do należności głównej, co oznacza, że ich powstanie jest uzależnione od istnienia zaległości składkowej. Z wygaśnięciem należności głównej wiąże się skutek w postaci wygaśnięcia odsetek za zwłokę (por. L. Etel [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. L. Etel, C. Kosikowski, komentarz do art. 53, LEX/el. 2013, nr 145105, teza 1), więc istotne w ramach zarysowania szerszego kontekstu normatywnego będą przepisy dotyczące przedawnienia lub umorzenia należności z tytułu składek.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.u.s. należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Okres przedawnienia został zmieniony ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378; dalej:

ustawa o redukcji), a w poprzednim stanie prawnym wynosił 10 lat. Co więcej, art. 27 ust. 1 ustawy o redukcji stanowi, że: „Do przedawnienia należności z tytułu składek, o którym mowa w art. 41b ust. 1 ustawy wymienionej w art. 2 [u.u.s.r. – uwaga własna] oraz w art. 24 ust. 4 ustawy wymienionej w art. 11 [u.s.u.s. – uwaga własna], którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r.”.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd zwrócił uwagę na kwestię możliwości umorzenia nieopłaconych należności z tytułu składek. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.u.s.: „Należności z tytułu składek mogą być umarzone w całości lub w części przez Zakład, z uwzględnieniem ust. 2-4”. W art. 28 ust. 2 u.s.u.s. wprowadzono zasadę, zgodnie z którą: „Należności z tytułu składek mogą być umarzone tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, z zastrzeżeniem ust. 3a” (przy czym pojęcie całkowitej nieściągalności zostało szczegółowo objaśnione w ust. 3). Co jednak istotne, zgodnie z art. 28 ust. 3a u.s.u.s.: „Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności”. Umorzenie składek pociąga za sobą, w myśl art. 28 ust. 4 u.s.u.s., umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny: „Organ administracji, podejmując decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, ma obowiązek zgodnie z art. 7 k.p.a. wyważyć słuszny interes strony i interes publiczny, co prowadzi do wniosku, że zasadniczo, w przypadku gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć decyzję na korzyść strony postępowania. Podkreślić przy tym należy, że w sprawach o umorzenie należności z tytułu zaległych składek ubezpieczeniowych na podstawie art. 28 ust. 1 u.s.u.s. interes publiczny musi być szczególnie mocno akcentowany, bowiem akceptowanie stanu, w którym dopuszcza się niewywiązywanie się z obowiązku opłacania składek godzi w prawa innych opłacających składki osób i narusza nakreśloną art. 2a ust. 1 i 2 pkt 2 u.s.u.s. zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Rozważenie zatem obu interesów, tj. słusznego interesu strony postępowania i interesu publicznego, znaleźć powinno wyraz w uzasadnieniu decyzji, tak aby umożliwić kontrolę instancyjną, a następnie

ewentualną kontrolę sądową rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym” (wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 193/14).

Aktem wykonawczym odnoszącym się do umarzania składek jest rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365; dalej: rozporządzenie dotyczące umarzania należności). Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego umarzania należności: „Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykáže, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku: 1) gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych; 2) poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności; 3) przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności”.

W orzecznictwie podkreśla się, że: „Decyzja w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ma charakter uznaniowy, ale nie dowolny” (wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2164/13). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że świadczą o tym określone w § 3 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego umarzania należności przesłanki podejmowania decyzji w tej materii: „Katalog przesłanek pozwalających na umorzenie składek został określony jasno i precyzyjnie i w ten sposób zakreśla granice swobodnego uznania organu. Organ przy wydawaniu decyzji o umorzeniu składek jest zobowiązany do rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy zostały spełnione przesłanki określone w tym przepisie. Przeprowadzona w ten sposób analiza stanu faktycznego stanowi podstawę do wydania decyzji o charakterze uznaniowym” (wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2222/13).

Oznacza to, że u.s.u.s. zawiera rozwiązania, które ograniczają wysokość, jak i w określonych okolicznościach pozwalają na umorzenie należności głównej, co ma bezpośrednie przełożenie na istnienie i wysokość odsetek od tej należności. Należy

uznać, że ich przyjęcie przez ustawodawcę ma na celu uwzględnienie sytuacji płatnika składek przy realizacji jego obowiązków (zob. pkt V.3 niniejszego stanowiska).

6. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na podobieństwo podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. „Składki na ubezpieczenia społeczne, podobnie jak podatki, mają charakter publicznoprawny, tzn. prawo do ich stanowienia posiada władza państwowa. Składki te charakteryzuje przymusowość, nie są to świadczenia dobrowolne. Przykładowo można wskazać, że zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy systemowej [u.s.u.s. – uwaga własna] składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Ponadto składki, podobnie jak podatki, mają charakter pieniężny, tzn. nie są świadczeniami w naturze, lecz w formie pieniężnej. Ostatnia cecha wspólna, na którą trzeba zwrócić uwagę, polega na tym, że podstawą dla obu tych danin publicznych są ustawy – ustawy podatkowe dla podatku, ustawa systemowa dla składek na ubezpieczenie społeczne. [...] Jeśli weźmie się pod uwagę charakter składek na ubezpieczenia społeczne, ich powszechność i cel funkcjonowania, nie ma wątpliwości, że stanowią one – obok podatków – najważniejszy rodzaj danin publicznych” (J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślebzak, Warszawa-Poznań 2015, s. 36-37).

Również Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym” (wyrok TK z 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08), a odnosząc się do składki na ubezpieczenie emerytalne zauważa, że jest ona „[...] podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w tym

wypadku urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14).

Co więcej, należy zauważyć, że przepisy dotyczące naliczania odsetek od zaległości podatkowych mają zastosowanie w wypadku zaległości w uiszczeniu różnych rodzajów należności. Zgodnie z art. 2 § 1 ordynacji podatkowej jej przepisy ustawy stosuje się m.in. do podatków i opłat.

Aby zobrazować skalę zastosowania ordynacji podatkowej, można tu wymienić, poza podatkami m.in. opłatę paliwową (art. 37q ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym; t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 641 ze zm.), opłatę za korzystanie ze środowiska (art. 281 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 519), opłatę telekomunikacyjną (art. 188 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1489 ze zm.), składki na ubezpieczenie społeczne (art. 23 ust. 1 u.s.u.s.), składki na ubezpieczenie społeczne rolników (art. 40a ust. 1 u.u.s.r.), składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych; t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 965 ze zm.; szerzej zob.: S. Bach, *Odsetki za zwłokę w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wrocław 2013, s. 21 i n.). Oznacza to, że w regulacjach dotyczących należności o charakterze publicznoprawnym przyjmuje się powszechnie odesłania do reżimu wprowadzonego przez ordynację podatkową, w tym także do zastosowania przewidzianych w nim zasad naliczania odsetek.

7. Przedstawione ustalenia pozwalają odnieść się do zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy stwierdzić, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. umożliwia jednostce na decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań.

Po pierwsze, istnieją przepisy zapewniające ochronę przed powstawaniem zaległości składkowych w wyniku zmiany reżimu ubezpieczenia. Jako że wyłączenie z ubezpieczenia rolniczego jest powodowane brakiem złożenia odpowiednich oświadczeń, można uznać, że takim przepisem jest art. 5a ust. 7 u.u.s.r., który pozwala na przywrócenie terminu na złożenie tych oświadczeń na wniosek

zainteresowanego rolnika lub domownika, jeżeli ten rolnik lub domownik udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Jak wynika z przytoczonych wyżej poglądów SN, nie można wykluczyć, że takim zdarzeniem losowym może być usprawiedliwiona w konkretnym przypadku niezajomość regulacji zbiegu wymienionych tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym i braku identyfikowalnego pouczenia o możliwości i warunkach kontynuowania ubezpieczenia rolniczego (zob. pkt V.2 niniejszego stanowiska). Zapewnione w ustawie uprawnienie pozwala uznać, że został zachowany standard konstytucyjny. Rezygnacja z zainicjowania postępowania o przywrócenie terminu albo dwuinstancyjnej kontroli sądowej decyzji organu rentowego jest wyrazem wolności i autonomii jednostki, respektowanej przez władzę publiczną.

Po drugie, jak zostało opisane powyżej, odesłanie do przepisów ordynacji podatkowej w zakresie obliczania odsetek zostało przyjęte w wielu różnych ustawach. W omawianym kontekście istotne jest, że przepisy dotyczące naliczania odsetek od zaległości podatkowych odnoszą się do należności takich jak podatek rolny czy podatek leśny. Co również ważne, te same zasady znajdują zastosowanie zarówno do składek na ubezpieczenie społeczne od działalności pozarolniczej, jak i do składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Oznacza to, że omawiany reżim naliczania odsetek powinien być znany jednostkom prowadzącym działalność rolniczą.

Po trzecie, ustawodawca przewidział instrumenty prawne łagodzące rygoryzm bezwarunkowego zastosowania ordynacji podatkowej, a mianowicie w u.s.u.s. odnaleźć można mechanizm, który umożliwia ubezpieczonym uiszczenie zaległych ciężarów publicznych, a nawet pozwala władzy publicznej na odstąpienie od ich egzekwowania. Zgodnie z art. 29 ust. 1-2 u.s.u.s. ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie ZUS może na wniosek dłużnika rozłożyć należność z tytułu składek (pojęcie „należności z tytułu składek” obejmuje, oprócz samych składek, odsetki od składek; zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/GI 686/09) na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg. Ponadto, jak wyjaśniono powyżej,

należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 3a u.s.u.s.).

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie zezwala na odstępianie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

8. Przechodząc do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, po pierwsze, że celem odsetek należnych od nieopłaconych w terminie składek jest rekompensata strat poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i nie mają one charakteru represyjnego. Po drugie, w sprawie zawisłej przed sądem pytającym dolegliwość związana z wysokością odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne wynika nie tyle z wyznaczonego przez ustawodawcę reżimu naliczania odsetek, ile z faktu, że nastąpiło wyłączenie ubezpieczonego z ubezpieczenia społecznego rolników i objęcie go ubezpieczeniem społecznym z tytułu niskodochodowej działalności pozarolniczej. Po trzecie, jak wskazuje analiza powołanych wyżej przepisów dotyczących przedawnienia i umorzenia należności z tytułu składek, u.s.u.s. nie odsyła bezwarunkowo do ordynacji podatkowej i wprowadza system dostosowany do charakteru składek na ubezpieczenie społeczne. Obowiązujące rozwiązania wyważają przy tym w ramach systemu ubezpieczeń społecznych prawa dłużników oraz prawa innych osób opłacających składki.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie zezwala na odstępianie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, **jest zgodny** z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński