



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 września 2021 r.

Pozycja 48

## POSTANOWIENIE z dnia 29 czerwca 2021 r. Sygn. akt SK 12/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Leon Kieres  
Bartłomiej Sochański  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 czerwca 2021 r., skargi konstytucyjnej B.L. o zbadanie zgodności:

art. 32 w związku z art. 31 i art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., tj. przed wejściem w życie art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656), w zakresie, w jakim dopuszczają orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) „o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”, z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 19 stycznia 2016 r. B.L. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 32 w związku z art. 31 i art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., tj. przed wejściem w życie art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237,

poz. 1656; dalej: u.e.p. lub ustawa o emeryturach pomostowych), w zakresie, w jakim dopuszczają orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613; dalej: o.p. lub ordynacja podatkowa) „o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”, z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle niżej opisanego stanu faktycznego.

Skarżący był członkiem zarządu stowarzyszenia, które w związku z prowadzoną działalnością i zatrudnianiem pracowników było płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy (dalej: FP) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP). Składki te nie zostały jednak przez stowarzyszenie opłacone, co skutkowało powstaniem zaległości. 31 grudnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o odpowiedzialności skarżącego za zaległości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP za okres od czerwca 2005 r. do grudnia 2006 r. – jako członka zarządu stowarzyszenia. Odpowiedzialność ta, na co wskazał Zakład Ubezpieczeń Społecznych w decyzji, miała charakter odpowiedzialności solidarnej ze stowarzyszeniem i pozostałymi członkami zarządu.

Skarżący wniósł odwołanie od tej decyzji. Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 10 sierpnia 2010 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nie obciążył skarżącego obowiązkiem uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz FP i FGŚP stowarzyszenia.

W wyniku rozpoznania apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z 17 marca 2011 r. uchylił zaskarżony wyrok, zniósł postępowanie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 16 kwietnia 2012 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nie obciążył skarżącego odpowiedzialnością za zaległości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz FP i FGŚP stowarzyszenia.

Na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z 6 listopada 2012 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 19 listopada 2014 r. oddalił odwołanie skarżącego.

Wyrokiem z 25 sierpnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w W. oddalił apelację skarżącego. Zdaniem sądu, „[n]ie zasługiwał na uwzględnienie jedyny zarzut apelacji, dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 116 § 1 w zw. z 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (...) w zw. z art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...). Z treści tych przepisów wynika, że za zaległości stowarzyszenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jego organu zarządzającego, jeżeli egzekucja z majątku stowarzyszenia okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu nie wykazał, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęto postępowanie zapobiegające ogłoszeniu upadłości (postępowanie układowe) albo niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub nieszczęście postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości (postępowania układowego) nastąpiło bez jego winy lub nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części”. W ocenie sądu, „zasadnym było przeniesienie na wnioskodawcę odpowiedzialności za zobowiązania Stowarzyszenia z uwagi na to,

że organ rentowy wykazał, że w trakcie pełnienia przez B.L. funkcji członka zarządu doszło do powstania zaległości oraz, że egzekucja wobec stowarzyszenia była bezskuteczna. (...) [W]nioskodawca ponosi winę za niezgłoszenie wniosku o upadłość Stowarzyszenia, a także, że nie wskazał mienia, z którego możliwe byłoby zaspokojenie zaległości”.

Od tego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną, natomiast Sąd Najwyższy postanowieniem z 16 maja 2017 r. odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

1.2. Skarżący uczynił przedmiotem skargi konstytucyjnej art. 32 w związku z art. 31 i art. 4 pkt 3 u.s.u.s., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy dopuszczały orzeczenie na podstawie art. 116a o.p. „o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”.

Skarżący podniósł, że wprawdzie kwestionowany art. 32 u.s.u.s. „utracił moc obowiązującą z dniem 1.01.2010 r.”, ale nie zachodzi podstawa do odmowy nadania skardze dalszego biegu, ponieważ wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych praw i wolności. Zakwestionowany przepis w dotychczasowym brzmieniu stał się bowiem podstawą orzeczeń stanowiących tytuły wykonawcze przeciwko skarżącemu. Ponadto, w jego ocenie, art. 32 u.s.u.s., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r., nie ma charakteru retroaktywnego, gdyż ustawa o emeryturach pomostowych – nowelizująca art. 32 u.s.u.s. – nie zawierała stosownych regulacji intertemporalnych w tym zakresie. Skarżący wskazał także, że „kwestionowana w skardze treść normatywna przepisu art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych już po nowelizacji ustawy systemowej została potwierdzona kolejnymi orzeczeniami Sądu Najwyższego”. Skarżący zwrócił uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 15 października 2009 r., sygn. akt II UZP 3/09, w której potwierdzono, że art. 32 u.s.u.s., także w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., stanowi podstawę odpowiedniego stosowania do składek na FP, FGŚP i ubezpieczenie zdrowotne przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości składkowe.

W opinii skarżącego, kwestionowane przepisy naruszają: zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), zasadę ustawowego źródła obowiązków o charakterze daninowym (art. 84 i art. 217 Konstytucji), zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

W pierwszej kolejności skarżący podniósł, że wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nie tyle dosłowna treść przepisów – art. 31 i art. 32 u.s.u.s., ale ich wykładnia prezentowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz zastosowana przez sądy powszechne w jego sprawie. Istotę rozumienia art. 32 u.s.u.s. można, zdaniem skarżącego, sprowadzić do twierdzenia, że zawarte w tym przepisie odesłanie do odpowiedniego stosowania do składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP przepisów o składkach na ubezpieczenie społeczne obejmuje swym zakresem także kwestię „odpowiedzialności posiłkowej osób trzecich”. W ocenie skarżącego, stosowanie takiej rozszerzającej, motywowanej względami natury fiskalnej wykładni norm nakładających obowiązki o charakterze daninowym było niedopuszczalne „w świetle regulacji konstytucyjnych zawartych w art. 2, 76 i 84 i 217 Konstytucji”. Zabieg ten sprawił bowiem, że źródłem obowiązku daninowego przestała być ustawa, a stał się arbitralnie oceniany przez organ państwa względ na interes fiskalny. Skarżący uznał również, że taki stan rzeczy, w którym dosłowne brzmienie przepisu ustawy nie pozwala adresatom norm prawnych przewidzieć zakresu obowiązków o charakterze publicznoprawnym pozostaje w sprzeczności z wymogami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą ustawowej regulacji obowiązków o charakterze daninowym (art. 217 Konstytucji). O niespełnieniu standardów konstytucyjnych miała także świadczyć przyjęta w kwestionowanych przepisach technika legislacyjna polegająca na pośrednim – poprzez art. 32 u.s.u.s. – odesłaniu do stosowania

odpowiednio przepisów ordynacji podatkowej. Zakres użytych w tym przepisie pojęć był nieprecyzyjny i, zdaniem skarżącego, nie dawał adresatom prawa możliwości jednoznacznego określenia ich sytuacji prawnej, a orzeczenie o odpowiedzialności posiłkowej osoby trzeciej za zaległości płatnika składek nie mieściło się jednoznacznie w zakresie znaczeniowym żadnego z pojęć użytych w art. 32 u.s.u.s.

Skarżący podniósł ponadto, że już na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych wykrystalizował się w judykaturze pogląd, iż niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa jest zarówno rozszerzające interpretowanie norm nakładających obowiązki uiszczenia daniny, jak i takie ich konstruowanie przez ustawodawcę, które nie daje adresatom prawa możliwości jednoznacznego określenia ich praw i obowiązków.

Podsumowując, stwierdził, że art. 31 i art. 32 u.s.u.s., rozumiane w ten sposób, że dopuszczają orzeczenie na podstawie art. 116a o.p. o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP, naruszały konstytucyjne zasady poprawnej legislacji i ustawowego źródła obowiązków daninowych, a pośrednio zasady legalizmu i zaufania obywateli do organów władzy publicznej. W ocenie skarżącego, nowelizacja u.s.u.s. w zakresie zmiany brzmienia art. 32 tej ustawy dokonana ustawą o emeryturach pomostowych („dodająca do treści przepisu (...) słowa (...) w zakresie (...) odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców”) tylko potwierdziła trafność skargi. Nie jest bowiem możliwe dokonywanie na gruncie przepisów prawa daninowego zmian o charakterze wyjaśniającym, a art. 32 u.s.u.s. takiej zmiany wymagał wyłącznie dlatego, że jego poprzednie brzmienie nie spełniało standardów poprawnej legislacji, naruszając tym samym art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. W ocenie skarżącego, nałożenie na tak wadliwej podstawie obowiązku o charakterze daninowym naruszało konstytucyjnie gwarantowane prawo własności wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 8 sierpnia 2018 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 19 marca 2019 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia tego wniosku wniósł o stwierdzenie, że art. 31 i art. 32 u.s.u.s., „w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r.”, w zakresie, w jakim do należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP nakazują odpowiednio stosować art. 116a o.p., są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Natomiast w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu podniósł, że skarżący nie spełnił wymagań przewidzianych w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (ówcześnie Dz. U. poz. 2072, obecnie Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: o.t.p.TK), a w szczególności nie uzasadnił w sposób należyty zarzutu naruszenia prawa własności przez zaskarżone normy prawne, co prowadzi do niedopuszczalności wydania wyroku. W ocenie Marszałka, skarżący wskazał wprowadzić art. 64 ust. 1 Konstytucji jako normę statuującą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe, które rzekomo zostało naruszone, ale w uzasadnieniu skoncentrował swoje uwagi na niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą wyłączności regulacji ustawowej w kontekście prawa daninowego i zasadą poprawnej legislacji. Nie uzasadnił także zarzutu naruszenia zasady legalizmu, pomimo uczynienia art. 7 Konstytucji wzorcem kontroli. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że skarga konstytucyjna „zmierza do sanowania wyroku (...), jaki zapadł w sprawie skarżącego, oraz dotyczy problemów stosowania prawa, do których rozwiązywania nie jest uprawniony TK” (s. 13 stanowiska).

Ewentualnie, w wypadku nieumorzenia postępowania w całości, Marszałek Sejmu wskazał przyczyny konieczności jego częściowego umorzenia, tj. brak uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji oraz ustanowienie przedmiotem kontroli art. 4 pkt 3 u.s.u.s., „w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., który nie stanowił (...) podstawy normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie” (s. 13 stanowiska). Wskazał ponadto, że zaskarżone przepisy, tj. art. 31 i art. 32 u.s.u.s., „w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2010 r., (...) czynią zadość postulatowi określoności w rozumieniu art. 2 Konstytucji i powodują, że zakres zastosowania kwestionowanych przepisów obejmuje tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (...), [a] sformułowany zarzut naruszenia art. 84 i 217 Konstytucji ma charakter wtórny, bowiem jest akcesoryjnie związany z tezą o braku zachowania zasady określoności prawa przez ustawodawcę. Tej podstawowej tezy skargi nie potwierdza przeprowadzona (...) analiza zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji” (s. 32-33 stanowiska).

4. W piśmie z 23 kwietnia 2019 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o.t.p.TK w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny stwierdził, że skarga konstytucyjna nie realizowała wymogów formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał, między innymi dotyczących wskazania konstytucyjnej wolności lub prawa skarżącego i sposobu jego naruszenia przez przepisy będące przedmiotem zaskarżenia. Prokurator Generalny zauważył, że skarżący wymienił wprawdzie w skardze wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, to jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, nie przedstawił jednak treści praw lub wolności konstytucyjnych wywodzonych z tego przepisu ani sposobu ich naruszenia przez zakwestionowaną regulację.

Prokurator Generalny wskazał również, że skarżący nie wywiódł normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności także z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2, art. 7, art. 84 i art. 217 Konstytucji, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Dlatego też, podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasady prawidłowej legislacji, szczególnej określoności przepisów daninowych oraz wyłączności ustawy w prawie daninowym nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą konstytucyjne prawa lub wolności, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, powyższe braki formalne samodzielnie przesądziły o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna wydania postanowienia.

Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał przypominał, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę

o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa wprowadzająca) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności procesowych, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej – pozostają w mocy. Z tego względu przy rozpoznaniu analizowanej sprawy zastosowanie znalazły przepisy ustawy o organizacji TK.

## 2. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Skarżący zakwestionował zgodność art. 32 w związku z art. 31 i art. 4 pkt 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., tj. przed wejściem w życie art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 1924), w zakresie, w jakim dopuszczały orzeczenie na podstawie art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613; obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.) o odpowiedzialności członka zarządu osoby prawnej za zaległości tej osoby prawnej z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy (dalej: FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP), z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

## 3. Dopuszczalność rozpoznania skargi.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny dokonał weryfikacji dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Trybunał bowiem na każdym etapie postępowania kontroluje, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek wyrokowania, skutkująca koniecznością obligatoryjnego umorzenia postępowania. Co istotne, pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum*. W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

3.1. Mając na uwadze, że wątpliwości natury konstytucyjnej skarżącego wzbudziła „nie tyle językowa, dosłowna treść przepisów art. 31 i 32 ustawy systemowej (...), lecz ich rozszerzająca wykładnia prezentowana konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (...), zgodnie z którą przepisy [te] stanowią podstawę stosowania przepisu art. 116a ustawy Ordynacja podatkowa także w odniesieniu do zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne i FP i FGŚP” (s. 5 i 6 skargi), pierwszą kwestią, którą musiał rozważyć Trybunał Konstytucyjny, było to, czy art. 32 w związku z art. 31 u.s.u.s., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., był interpretowany w orzecznictwie i doktrynie w sposób jednolity. Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy kontrola sposobu stosowania prawa – kontrola prawidłowości ustaleń sądu, czy kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). Trybunał podkreślił przy tym, że ukształtowane w procesie stosowania prawa rozumienie przepisu może odbiegać od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Jeżeli określony, ustalony w praktyce, sposób rozumienia treści normatywnej utrwalił się, a zwłaszcza znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy przyjąć, że przepis ma taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe. Jeżeli nastąpiła stabilizacja, uznaje się, że kontrola konstytucyjności może dotyczyć przepisu w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w procesie wykładni (zob. wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. K 7/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 69).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny przyjął, że podjęta przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uchwała z 15 października 2009 r. (sygn. akt II UZP 3/09, OSNP nr 13-14/2010, poz. 165) utrzymała w orzecznictwie sposób rozumienia art. 32 u.s.u.s. W niniejszej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że „[p]rzepis art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) – także w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2010 r. przed zmianą dokonaną przez art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. Nr 237, poz. 1656) – stanowi podstawę odpowiedniego stosowania do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i na ubezpieczenie zdrowotne przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości składkowe” (tak też np. wyrok Sądu Najwyższego z 24 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 213/09, Lex nr 590245).

3.2. Skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym służącym ochronie konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Jej ramy zostały wyznaczone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowione w art. 53 o.t.p.TK.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest od spełnienia kilku podstawowych przesłanek. Po pierwsze, zaskarżony przepis winien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw będących źródłem praw podmiotowych przysługujących skarżącemu. Właściwie sformułowany zarzut nie może być zatem, co do zasady, oparty wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, która określa konstytucyjne zasady ustrojowe. Po trzecie natomiast, skarżący winien wykazać, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. postanowienie TK z 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10). „Konkretny charakter kontroli konstytucyjności prawa w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną znalazł wyraz normatywny w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem skarżący jest zobowiązany wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone oraz uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie” (postanowienie TK z 11 stycznia 2018 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU B/2018, poz. 33).

Trybunał Konstytucyjny zauważył, dzieląc stanowisko Sejmu, że art. 4 pkt 3 u.s.u.s., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r., nie stanowił podstawy normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego – nie został bowiem powołany w wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z 25 sierpnia 2015 r., oddalającym apelację skarżącego ani w decyzji z 31 grudnia 2009 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odpowiedzialności skarżącego za zaległości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP. Art. 4 pkt 3 u.s.u.s. nie mógł być tym samym przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, a postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

Skarżący uczynił wzorcami kontroli art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Z analizy skargi wynikało, że podstawowym zarzutem skargi konstytucyjnej było naruszenie zasady poprawnej legislacji, a w szczególności zasady określoności prawa wyni-

kającej z art. 2 Konstytucji, zasady wyłączności ustawowej i szczególnej precyzji regulacji o charakterze daninowym (art. 84 i art. 217 Konstytucji), a dopiero w konsekwencji – naruszenia prawa własności określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zasadnicze znaczenie w sprawie miało jednak to, że art. 2, art. 7, art. 84 i art. 217 Konstytucji, co do zasady, nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym, ponieważ nie statuują konstytucyjnych praw podmiotowych ani nie formułują prawa lub wolności konstytucyjnej, z których możliwe byłoby wywiedzenie takiego prawa podmiotowego (zob. np. postanowienia TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167 i powołane tam orzecznictwo, z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166 oraz z 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). Nie znaczy to jednak, że art. 2, art. 7, art. 84 i art. 217 Konstytucji w żadnej sytuacji nie mogą stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny dopuszczał bowiem powoływanie tych przepisów jako pomocniczych wzorców kontroli, w sytuacji gdy wiążą się z naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym wskazanym przez skarżącego (zob. np. postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał zwracał również uwagę, że przepisy te powinny być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie o sygn. SK 42/06 i powołane tam orzecznictwo).

W kontekście powyższego, zasadnicze znaczenie dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej miało powołanie przez skarżącego art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowił jedyny wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe (prawo własności) podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania skarżący jedynie w trzech miejscach odwołał się do kwestii naruszenia prawa własności, wskazując, że zastosowanie kwestionowanych regulacji „doprowadziło do naruszenia prawa własności przysługujące skarżącemu do środków majątkowych, z których na mocy orzeczeń sądów powszechnych i decyzji organu rentowego, wydanych na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy, jest zobowiązany pokryć nałożony na niego obowiązek o charakterze majątkowym, zaś ochrona przysługującego skarżącemu prawa własności wynika z art. 64 ust. 1 Konstytucji” (s. 2 skargi), a ponadto, że „wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych praw i wolności, a w szczególności gwarantowanego art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa własności. (...) Nałożenie zaś na skarżącego na tak wadliwej podstawie obowiązku o charakterze daninowym narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo własności” (s. 2, 11-12 skargi).

Trybunał jeszcze raz podkreślił, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 o.t.p.TK skarga konstytucyjna winna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Zatem „obowiązkiem skarżącego jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności, przy czym nie może się to sprowadzać jedynie do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy. Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa” (postanowienie TK o sygn. SK 25/12).



Trybunał wskazał również, że zgodnie z art. 67 ust. 1 o.t.p.TK jest on związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej, „co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy” (postanowienie TK o sygn. SK 25/12). Trybunał podkreślał także w swoim orzecznictwie, że „poprzez stanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. np. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138 oraz wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11)” – postanowienie z 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17 (OTK ZU B/2019, poz. 59).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazane w skardze konstytucyjnej lakoniczne, ogólne stwierdzenia w kontekście art. 64 ust. 1 Konstytucji nie spełniły wymogu zawarcia argumentacji uprawdopodobniającej naruszenie prawa własności skarżącego. Skarżący nie wskazał także, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli (art. 64 ust. 1 Konstytucji) wynikają uprawnienia, oraz nie wyjaśnił, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy. Skarżący nie uzasadnił więc zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazanym konstytucyjnym prawem własności, nie powołując argumentów lub dowodów na jego poparcie. Skarga konstytucyjna nie spełniła zatem wymogów, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 o.t.p.TK.

Konieczność szczegółowego umotywowania naruszenia wzorców konstytucyjnych wyrażających wolności lub prawa będące źródłem praw podmiotowych miała w niniejszej sprawie szczególnie istotne znaczenie z uwagi na fakt, że kwestionowana regulacja (tj. art. 32 w związku z art. 31 u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2010 r.) dotyczyła danin publicznych – odpowiedzialności osób trzecich z tytułu składek na FP, FGŚP i na ubezpieczenie zdrowotne. Natomiast – zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału – obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych (zob. postanowienie TK z 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173). „[N]ie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego (w tym: jednostek samorządu terytorialnego) można traktować jako funkcjonujące «równolegle» i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, niezależnie od treści tych przepisów. Przeciwnie – należy uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące lub przyznające określone wolności i prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także dla przepisów nakładających obowiązki, o ile występuje rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki, gwarantowanych przez Konstytucję” (wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Co istotne, na co już wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie, aby skutecznie zakwestionować zgodność z Konstytucją nakładania podatków i ciężarów publicznych, nie wy-

starczy powołać się na samą ingerencję we własność (majątek) *sensu largo*, lecz konieczne jest uprawdopodobnienie naruszenia tych praw (ich istoty) lub – co najmniej – utrudnienia ich urzeczywistniania. Mogłoby to w szczególności polegać na uprawdopodobnieniu, że zakwestionowane przepisy kształtują obowiązek podatkowy (daninowy) w sposób, który prowadzi do drastycznego i nieproporcjonalnego ograniczenia swobody korzystania ze środków majątkowych skarżącego (zob. postanowienie z 9 marca 2016 r., sygn. Ts 126/15, OTK ZU B/2016, poz. 209). „[D]opuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w aspekcie jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Pogorszenie tej sytuacji skarżący powinien wykazać w ramach spełnienia wymogu «uprawdopodobnienia naruszenia», które uzasadni przyznanie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie o sygn. Ts 126/15).

W niniejszej sprawie skarżący wskazał wprawdzie art. 64 ust. 1 Konstytucji jako normę statującą konstytucyjne prawo podmiotowe (prawo własności), jednakże nie uprawdopodobnił naruszenia tego prawa. O ile w niniejszej skardze powinno być wymienienie wzorców kontroli przewidujących konstytucyjne prawo podmiotowe została spełniona, to nie można mówić o zrealizowaniu obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tego prawa. W uzasadnieniu skarżący skoncentrował się bowiem wyłącznie na uwagach dotyczących niezgodności zaskarżonych regulacji z zasadą poprawnej legislacji wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji, a także zasadą wyłączności ustawy podatkowej (art. 84 i art. 217 Konstytucji), bez umotywowanego odwołania się do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarżący w żadnym stopniu nie uprawdopodobnił zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami, z których wynikałyby konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej należało zatem uznać za niedopuszczalne, a wobec tego postępowanie podlegało umorzeniu.

Ze względu na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.