



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 czerwca 2020 r.

Pozycja 18

WYROK

z dnia 20 maja 2020 r.

Sygn. akt P 2/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Krystyna Pawłowicz

Piotr Pszczółkowski

Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2020 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach,

czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, 321, 568, 695 i 875) w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 czerwca 2020 r. w Dz. U. poz. 976.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Gliwicach – Wydział VIII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), na podstawie postanowienia z 5 lutego 2018 r. (sygn. akt VIII U 2306/16), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

W decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) z 2016 r. płatniczce składek prowadzącej działalność gospodarczą określono aktualną wysokość zadłużenia za okres od stycznia 1999 r. do sierpnia 2004 r. z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy (dalej: FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP). Odwołując się od decyzji ZUS do sądu okręgowego, płatniczka podniosła zarzut przedawnienia. Z uwagi jednak na zabezpieczenie wskazanych zaległości hipoteką, mogą być one nadal egzekwowane z przedmiotu hipoteki.

W uzasadnieniu pytania prawnego, sąd odniósł się szeroko do sytuacji, jaka miała miejsce w orzecznictwie sądów po wyroku Trybunału z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97). Wskazał, że sądy w swoich wyrokach podkreślały, iż kwestionowany przepis ustawy systemowej jest odpowiednikiem instytucji z art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201; dalej: o.p.). W związku z tym, w świetle wyroku Trybunału o sygn. SK 40/12, oceniały art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Uznawały tym samym, że termin przedawnienia należności składkowych biegnie na zasadach ogólnych. Dopiero w wyroku z 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I UK 325/16, opublikowanym w Lex nr 2389585 (wydanym na skutek skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 września 2015 r., sygn. akt III AUa 2392/13), Sąd Najwyższy stwierdził, że nie można wprost przyjąć, iż zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 o.p. z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Następnie pytający sąd omówił treść przepisów wskazanych w *petitum* pytania jako wzorce kontroli art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, tj. art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia, w związku z publicznoprawnym charakterem składki, sąd odwołał się do tez wyroku TK o sygn. SK 40/12. Wskazał na dopuszczalność badania zasad przedawnienia zobowiązań publicznoprawnych w kontekście przepisów o równej ochronie własności. Podkreślił nadto, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest samo wyłączenie przedawnienia, lecz to, że o jego istnieniu lub nieistnieniu decyduje forma zabezpieczenia należności podatkowych, a właściwie posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa. Zaskarżony przepis stanowi podstawę podziału potencjalnych ubezpieczonych na dwie grupy podmiotów podobnych w zależności od tego, czy posiadają oni składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę, czy nie posiadają takich składników. Zobowiązania składkowe jednej grupy nie podlegają przedawnieniu, podczas gdy zobowiązania składkowe drugiej grupy ulegają przedawnieniu. Zróżnicowanie zasad przedawnienia prowadzi do odmiennego pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

W ocenie sądu, za niekonstytucyjnością art. 24 ust. 5 ustawy systemowej przemawiają argumenty zawarte w wyroku Trybunału o sygn. SK 40/12. Przytaczając rozważania Trybunału, pytający sąd podniósł, między innymi, że „dożywotnia egzekucja należności podatkowych nie jest jednoznacznie pozytywna, ponieważ może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia nakazu sprawnego działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji) oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Dopuszczalne jest wydłużenie (w rozsądnych granicach) terminu przedawnienia w związku z prowadzoną egzekucją z nieruchomości, a nie całkowite wyłączenie przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką”. Odpowiedzialność tych podmiotów nie jest w żaden sposób ograniczona czasowo, podczas gdy podatnicy, których należności nie zostały zabezpieczone hipoteką, odpowiadają za swoje zobowiązania podatkowe, co do zasady, jedynie przez pięć lat. Zaskarżone rozwiązanie różnicuje w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki.

W zakończeniu uzasadnienia, pytający sąd wskazał, że od udzielenia odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny zależy wynik postępowania objętego pytaniem prawnym. W sytuacji uznania normy prawnej objętej pytaniem prawnym za niezgodną z wzorcami w określonym zakresie, ubezpieczona nie będzie miała obowiązku uiszczenia zaległych składek, których dotyczyć zaskarżona decyzja organu rentowego.

2. W piśmie z 14 marca 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił swój udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając swoje stanowisko, w piśmie z 25 kwietnia 2018 r. Rzecznik omówił charakter składek i ich poszczególne cechy. Wskazał też na zmiany regulacji w zakresie długości terminu przedawnienia. Początkowo był to okres 5-letni, który został wydłużony do 10 lat i ponownie skrócony do 5 lat. Bieg terminu przedawnienia – w zależności od sytuacji wskazanych w ustawie – może ulec przerwaniu bądź zawieszeniu. Podkreślił, że przedawnienie należności z tytułu składek powoduje wygaśnięcie zobowiązania z tego tytułu (art. 59 § 1 pkt 9 o.p. w związku art. 31 ustawy systemowej). Po upływie terminu przedawnienia ZUS nie może dochodzić tych należności, a płatnik składek po upływie tego terminu nie może dobrowolnie ich opłacić. Jednakże zobowiązanie nie wygaśnie, jeżeli należności z tytułu składek są zabezpieczone hipoteką lub zastawem. W takim wypadku zgodnie z kwestionowanym art. 24 ust. 5 u.s.u.s. po upływie terminu przedawnienia należności mogą być nadal egzekwowane, z tym że egzekucja jest dopuszczalna jedynie z przedmiotu hipoteki lub zastawu i tylko do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Następnie Rzecznik omówił zasady ustanawiania hipoteki przymusowej i tryb, w jakim prowadzona jest egzekucja z przedmiotu zabezpieczenia. Art. 24 ust. 5 u.s.u.s., wprowadzając odstępstwo od ogólnych zasad przedawniania się należności składkowych, pozostawia ZUS nieograniczoną w czasie możliwość dochodzenia należności z tytułu składek. W ocenie Rzecznika, istotne znaczenie w zakresie oceny konstytucyjności instytucji przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ma wyrok Trybunału o sygn. SK 40/12. Konstrukcja hipoteki zabezpieczającej należności z tytułu składek jest analogiczna do tej, która zabezpiecza zaległości podatkowe, wobec czego należy wyrok ten odnieść także do uregulowań zawartych w ustawie systemowej. Rzecznik wskazał również na sytuację, jaka ukształtowała się po wyroku o sygn. SK 40/12 w orzecznictwie sądów, które odmawiały zastosowania zaskarżonego przepisu z powołaniem zawartej w nim argumentacji.

W opinii Rzecznika, art. 24 ust. 5 u.s.u.s. różnicuje w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności osób zobowiązanych do uiszczenia składek w zależności od arbitralnego

i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej. Osoby posiadające nieruchomości zostały potraktowane bardziej rygorystyczne niż pozostali zobowiązani. Uzasadniając swoje stanowisko w pozostałym zakresie, Rzecznik odwołał się do argumentacji przytoczonej w wyroku o sygn. SK 40/12.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 lipca 2018 r. zajął stanowisko, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku zwrócił uwagę, że niektóre sądy odmawiają zastosowania zaskarżonego przepisu w rozstrzyganych przez nie sprawach z powołaniem się na wyrok Trybunału o sygn. SK 40/12. Wskazał jednak, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zachowuje swoją moc obowiązującą, zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, i powinien stanowić przedmiot rozpoznania.

Odnosząc się do kwestii formalnych dotyczących wymagań pytania prawnego, Prokurator Generalny podkreślił, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem. Natomiast w sprawie, w związku z którą pytający sąd sformułował pytanie prawne, należności z tytułu składek zostały zabezpieczone hipoteką. Instytucja zabezpieczenia w formie zastawu nie miała zatem zastosowania. W związku z tym, w ocenie Prokuratora Generalnego, przedmiotem badania może być zaskarżony przepis tylko w zakresie, w jakim odnosi się do hipoteki. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, badanie konstytucyjności w niniejszej sprawie może dotyczyć tylko należności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), o których mowa w zaskarżonym przepisie. Nie może natomiast obejmować swoim zakresem należności na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Art. 24 ust. 5 u.s.u.s. znajduje do nich zastosowanie na podstawie art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże art. 32 u.s.u.s. nie został wskazany związkowo z art. 24 ust. 5 u.s.u.s. jako podlegający kontroli w niniejszej sprawie. W tym zakresie pytanie nie spełnia wymagań art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i powinna podlegać umorzeniu.

Odnosząc się do wskazanych w *petitum* pytania prawnego wzorców kontroli, Prokurator Generalny wskazał, że argumenty sądu dotyczą przede wszystkim zasady równej ochrony praw majątkowych. Dlatego też podstawowym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 64 ust. 2, zaś art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji mają charakter związkowy.

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w pytaniu sądu, Prokurator Generalny uznał je za niezasadne. Na wstępie odniósł się do problematyki ubezpieczeń społecznych oraz regulacji dotyczących przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zabezpieczenia tychże należności hipoteką.

W ocenie Prokuratora Generalnego, okoliczność, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wyłącza możliwość przedawnienia należności z tytułu składek wobec tych płatników, na majątku których zostały one zabezpieczone hipoteką przymusową, nie oznacza potraktowania tej grupy podmiotów w sposób naruszający konstytucyjne prawo do równej ochrony praw majątkowych. Prawo podmiotowe wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom pod warunkiem zachowania wymagań konstytucyjnych, wynikających z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja została wprowadzona aktem rangi ustawowej. Jej celem jest zapewnienie uiszczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne poprzez wyłączenie możliwości ich przedawnienia. W świetle tej regulacji, ustanowienie hipoteki przymusowej służy przygotowaniu przyszłego przymusowego ściągnięcia zabezpieczonych nią należności z tytułu składek.

Prokurator Generalny wskazał, że w systemie ubezpieczeń społecznych z upływem terminu przedawnienia ustawodawca łączy wygaśnięcie zobowiązania. Składki uiszczone po upływie tego terminu stają się świadczeniem nienależnym i podlegają zaliczeniu przez ZUS z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o ich zwrot. W przeciwieństwie do przedawnionych cywilnoprawnych roszczeń majątkowych przedawnione należności z tytułu składek nie zmieniają się w zobowiązania naturalne, lecz wygasają. Podkreślił przy tym, że przedawnienie może prowadzić także do sytuacji, w których podmiot zobowiązany do ich uiszczenia nie wywiąże się z ciężącego na nim obowiązku także wtedy, gdy jego sytuacja majątkowa mu na to pozwala.

Prokurator Generalny odniósł się również do charakteru składek na ubezpieczenie społeczne, wskazując, że jest to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, bezwrotnym, powszechnym, celowym i wzajemnym (odpłatnym, ekwiwalentnym). Z celowego charakteru wynika obowiązek przeznaczenia funduszy pochodzących ze składek wyłącznie na wypłatę świadczeń. Składka opłacona w prawidłowy sposób i we właściwej wysokości nie podlega zwrotowi. Składki należą do niepodatkowych danin publicznych, a ich wprowadzanie powinno mieć uzasadnienie w wartościach i gwarancjach konstytucyjnych, którym służyć ma realizacja wyodrębnionego zadania publicznego. W wypadku szeroko rozumianego systemu zabezpieczeń społecznych i zdrowotnych istnieje trwała przesłanka istnienia odrębnych danin celowych. Składka na ubezpieczenie społeczne ma zatem charakter odrębnej, niepodatkowej daniny publicznej i należy do ciężarów i świadczeń publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji. Natomiast ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym i służy jednocześnie urzeczywistnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ubezpieczenia społeczne oparte są na zasadach solidarności ubezpieczonych, wzajemności oraz samofinansowania się. Realizacja świadczeń objętych systemem ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo środkami budżetowymi. Zaskarżona regulacja pozostaje zatem w funkcjonalnym związku z wartościami konstytucyjnymi w postaci zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwa oraz realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Spełnia również wymóg niezbędności dla interesu publicznego, z którym jest funkcjonalnie związana. Nieściągalność składek z tytułu ubezpieczeń powodowałaby wzrost długu publicznego, zwiększenie deficytu FUS, a tym samym zagrożenie pewności świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego dla osób uprawnionych. Stąd też konieczność zwiększenia skuteczności egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Prokurator Generalny podkreślił, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stwarza podmiotowi zobowiązanemu do uiszczenia należności z tytułu składek możliwość uniknięcia ich egzekucji z przedmiotu hipoteki przymusowej, jeżeli istnieją szanse na dobrowolne wywiązanie się z tych zobowiązań. Kwestionowane rozwiązanie, chroniąc skutecznie interesy wierzyciela składkowego, stwarza dłużnikowi możliwość zgromadzenia środków pozwalających na uiszczenie zaległych należności, bez konieczności bezwzględnego pozbawienia go składników majątkowych poprzez egzekucję z przedmiotu hipoteki przymusowej. Niewywiązywanie się z zobowiązań składkowych narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadzie sprawiedliwości społecznej. Nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której podmioty zobowiązane do uiszczenia należności z tytułu składek i uchylające się od wypełnienia tego obowiązku korzystają – w określonym zakresie – ze świadczeń finansowa-

nych ze składek płaconych przez pozostałych płatników (ubezpieczonych). Dotyczy to także tych podmiotów, które posiadają środki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę przymusową zabezpieczającą należności z tytułu składek. Podmioty uchylające się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają więc zasadę dobra wspólnego, czyniąc to na koszt pozostałych podmiotów, wywiązujących się z nałożonych na nie obowiązków płacenia danin publicznych. Możliwość przedawnienia należności z tytułu składek, w sytuacji gdy istnieje majątek pozwalający na wykonanie tegoż zobowiązania przez zobowiązany podmiot, prowadziła by także do aksjologicznie nieuzasadnionych i niezrozumiałych z punktu widzenia państwa prawnego normatywnych konstatacji. Promowałyby to te podmioty, co do których istnieje realna groźba niewywiązania się z ciężących na nich zobowiązań w zakresie uiszczenia należności z tytułu składek. Prowadziłyby to też do naruszenia szeregu fundamentalnych wartości, w tym ważnego, z punktu widzenia państwa prawnego, poczucia sprawiedliwości.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że kwestionowana regulacja została ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego celu, tj. realizację obowiązku składowego. Nie narusza także proporcji pomiędzy efektami jej wprowadzenia a ciężarami wynikającymi z tego faktu dla właścicieli nieruchomości obciążonych hipoteką. Upływ terminu przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową ma jedynie taki skutek, że zaległość ta może być egzekwowana tylko z przedmiotu zabezpieczenia.

Natomiast w stosunku do osób, które nie mają możliwości uiszczenia składek, ustawodawca przewidział możliwość umorzenia przez ZUS tych należności w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.s.u.s.), a także rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności.

Prokurator Generalny podkreślił również, że hipoteka przymusowa daje wierzycielowi takie same uprawnienia jak hipoteka umowna. Stawia wierzyciela publicznoprawnego w takiej samej sytuacji jak wierzyciela cywilnego. Możliwość przedawnienia wierzytelności hipotecznej stawiałaby tego pierwszego wierzyciela w dużo bardziej niekorzystnej sytuacji niż pozostałych wierzycieli.

W świetle przytoczonej argumentacji brak jest podstaw do przyjęcia, iż kwestionowana regulacja narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności *sensu stricto*.

Prokurator Generalny wskazał ponadto, że chybione jest powoływanie się przez pytający sąd na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału o sygn. SK 40/12. Ustalenia poczynione w tym wyroku odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków, przy – co należy zauważyć – szczególnym uwzględnieniu możliwości ustanowienia ich zabezpieczenia hipoteką przymusową już na etapie kontroli podatkowej (a więc jeszcze przed wydaniem decyzji wymiarowej, a nawet przed ustaleniem istnienia zobowiązania podatkowego). Ponadto, chociaż treść art. 24 ust. 5 u.s.u.s. jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 o.p., to materia regulowana aktami normatywnymi zawierającymi te przepisy nie jest tożsama.

Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że kwestionowana regulacja nie narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 5 lipca 2018 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim odnosi się do składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne zabezpieczonych hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

Przed przystąpieniem do analizy zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym, Sejm ustosunkował się do kwestii formalnych. Płatniczka jest bowiem dłużnikiem nie tylko FUS, ale także Narodowego Funduszu Zdrowia, FP i FGŚP. Do tych należności ma także zastoso-

wanie art. 24 ust. 5 u.s.u.s., co wynika z odesłania zawartego w art. 32 u.s.u.s. Ten przepis nie został jednak przywołany związkowo przez pytający sąd jako wzorzec kontroli. Z kolei analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że sąd kieruje swój zarzut wobec składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, pomijając należności na FP i FGŚP. W uzasadnieniu brak jest argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością przedawnienia składek na FP i FGŚP. Wobec tego, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Marszałek Sejmu, dokonał modyfikacji przedmiotu i zakresu kontroli, ograniczając go do tych dwóch rodzajów ubezpieczeń. Zwrócił też uwagę, że zaskarżony przepis odnosi się do hipoteki oraz zastawu. Natomiast zobowiązania powódki nie przedawniły się wskutek ustanowienia hipoteki. Wobec tego zaskarżony przepis ma zastosowanie do płatnika tylko w określonym zakresie normatywnym i tylko ten zakres, mając na uwadze konkretny charakter pytania prawnego, powinien być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis może być zbadany tylko z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Sąd w pytaniu prawnym nie uzasadnił bowiem należycie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

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

Odnosząc się do kwestii merytorycznych, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności zarysował istotę ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego. Wskazał również, że w praktyce orzeczniczej można odnaleźć rozstrzygnięcia, w których składy orzekające, powołując się na wyrok TK o sygn. SK 40/12, odmawiały zastosowania art. 24 ust. 5 u.s.u.s. z powodu jego oczywistej niekonstytucyjności. Marszałek Sejmu podkreślił równocześnie, że Sąd Najwyższy, wypowiadając się w tej kwestii, przyjął stanowisko, w myśl którego nie można w sposób bezpośredni i wprost przenosić ustaleń TK o sygn. SK 40/12 do systemu ubezpieczeń społecznych, ponieważ rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione zostały jednoznacznie na tle przepisów podatkowych i odnoszą się tylko do przedawnienia należności z tytułu podatków. Chociaż treść art. 24 ust. 5 u.s.u.s. jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 o.p. to nie można ich uznać za tożsame (zob. wyrok SN z 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I UK 325/16).

Odwołując się do tez wyrażonych w powyższym wyroku, Marszałek Sejmu wskazał, że nie można w sposób bezpośredni i wprost przenosić na grunt ustawy systemowej rozstrzygnięć TK odnoszących się do zobowiązań podatkowych. Składki pełnią inną funkcję niż podatki, co zostało wyraźnie wyartykułowane w orzecznictwie TK.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu o naruszeniu zasady równej ochrony własności przez zaskarżony przepis, Marszałek Sejmu zgodził się z argumentami sądu i wskazał, że z uwagi na treść i cel regulacji, jako wspólne cechy istotne uzasadniające równe traktowanie podmiotów, należało uznać: a) posiadanie statusu dłużnika składkowego, b) upływ 5-letniego terminu przedawnienia należności dłużnika z tytułu składek (przedawnienie). Upływ terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 4 u.s.u.s., prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania dłużnika wobec funduszu, jednak zobowiązanie takie nie wygasa, jeśli jest zabezpieczone hipoteką. Ustawodawca zróżnicował więc sytuację podmiotów podobnych w oparciu o kryterium mienia, na którym można ustanowić hipotekę. Mimo ustalenia, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. prowadzi do zróżnicowania podmiotów podobnych, w ocenie Marszałka Sejmu nie przesądza to jeszcze o niekonstytucyjności przepisu. Do uznania, że analizowany wyjątek jest zgodny z zasadą równej ochrony własności, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania.

Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżony przepis jest ukierunkowany na ochronę interesu wierzyciela publicznego, ale także na ochronę interesu ubezpieczonych. Skala nieściągniętych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jest dość wysoka. Odwołując się do raportu rocznego ZUS za 2016 r., wyjaśnił, że zadłużenie firm i instytucji w FUS wynosi ponad 21,7 mld zł. Są to wierzytelności, które nagromadziły się w ciągu ostatnich 20 lat, a większość z nich jest trudna do wyegzekwowania ze względu na brak majątku dłużnika. W 2016 r. Spośród 4,1 mld zł należności skierowanych do przymusowego dochodzenia Zakład odzyskał 1,3 mld zł. Zakład w 2016 r. zawarł 47 950 układów ratalnych na 2 mld zł oraz zgodził się na 1630 odroczeń płatności składek na 132,8 mln zł. Zachęca płatników do dobrowolnej spłaty zadłużenia i uruchomił w Zakładzie usługę doradcy ds. ulg i umorzeń, która zwiększyła skalę udzielonych ulg. Te działania wpływają na poprawę ściągальności.

Zdaniem Marszałka Sejmu, eliminacja zaskarżonego przepisu może, w określonych warunkach, utrudnić bądź uniemożliwić ściągальność składek, z których finansowane są świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. To natomiast będzie przekładać się na wysokość świadczeń, ich dostępność i jakość.

W ocenie Marszałka Sejmu, w świetle powyższych danych i praktyki organów egzekucyjnych, nie da się obronić wniosków sądu o konieczności zrównania sytuacji osób zobowiązanych do uiszczania składek z uwagi na ich sytuację majątkową. Głównymi powodami przedawniania się należności składkowych jest brak majątku dłużników. Kwota 1,3 mld zł zaległych składek przedawniła się głównie z powodu zakończenia postępowania upadłościowego lub zgonu dłużnika i braku możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub na spadkobierców. Organy egzekucyjne ściągają należności składkowe tak długo, jak długo dłużnik dysponuje majątkiem. Nie ma więc znaczenia, czy należność jest zabezpieczona hipoteką, czy też nie. W obydwu wypadkach organ prowadzi postępowanie egzekucyjne zmierzające do zaspokojenia swojej należności. Jedynie brak jakiegokolwiek majątku stanowi przyczynę umarzania postępowań egzekucyjnych, zaś pośrednim skutkiem takiego stanu rzeczy jest przedawnienie się zobowiązań.

Marszałek Sejmu podkreślił również, że sąd nie dostrzega i tej okoliczności, że organ egzekucyjny ma w dyspozycji środki służące zawieszaniu i przerywaniu okresu przedawnienia, co wydłuża perspektywę czasową odpowiedzialności dłużnika.

Ponadto egzekucja z nieruchomości jest kosztowna i nie zawsze prowadzi do pełnego zaspokojenia wierzyciela oraz wygaśnięcia zobowiązania przez zapłatę zaległych składek. Należności zabezpieczone hipoteką przymusową zaspokajane są, co do zasady, na trzecim miejscu lub w dalszym rzędzie po: kosztach egzekucji, alimentach, wynagrodzeniu za pracę, hipotece morskiej, wierzytelności spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niewniesionego wkładu budowlanego. Zaspokojenie wierzyciela składkowego z rzeczy lub praw, na których została ustanowiona hipoteka przymusowa, następuje w dalszej kolejności i nie ma charakteru uprzywilejowanego. O pierwszeństwie zaś wierzyciela hipotecznego decyduje data ujawnienia hipoteki w księgach wieczystych. Wierzyciel składkowy nie posiada szczególnej pozycji w postępowaniu egzekucyjnym, a jako wierzyciel hipoteczny nie korzysta z pierwszeństwa wobec innych wierzycieli hipotecznych. Sprzedaż przedmiotu hipoteki nie gwarantuje zatem pełnego zaspokojenia wierzyciela i jako taka nie zwalnia dłużnika z obowiązku spłaty zaległych i nieprzedawnionych składek. W sytuacji gdy wysokość zaległości jest niewspółmiernie wyższa od wartości przedmiotu zabezpieczenia, egzekucja z przedmiotu zabezpieczenia może doprowadzić do powstania znacznych kosztów i obciążenia nimi budżetu państwa. Natomiast sprzedaż nieruchomości, w sytuacji kiedy jej wartość rynkowa znacznie przekracza należność składkową, uderza też w interes majątkowy dłużnika.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał, że hipoteka przymusowa z wpisanym mechanizmem rozłożenia długu na raty (art. 29 u.s.u.s.) – w dłuższej perspektywie czasowej – wzmacnia domniemanie, że dłużnik dokona efektywnej spłaty zobowiązań bez

uszczerbku dla jego mienia nieruchomego. Odwołując się do Informacji NIK, Marszałek Sejmu wskazał, że zaspokajanie wierzyciela w oparciu o hipoteki i zastawy skarbowe w wypadku zobowiązań podatkowych w niewielkim stopniu wpłynęło na zmniejszenie zaległości. Te formy zabezpieczenia dobrze służyły realizacji zobowiązań podatkowych rozłożonych na raty i po spłacie należności były wykreślane.

W ocenie Marszałka Sejmu, zróżnicowanie podmiotów wynikające z zaskarżonego przepisu, znajduje swoje oparcie w Konstytucji. Po pierwsze, ma na celu zabezpieczenie efektywnego wyegzekwowania istniejącego zobowiązania publicznoprawnego, a tym samym zagwarantowanie wypłaty świadczeń uprawnionym. Po drugie, pozwala dłużnikowi zachować własność nieruchomości. Nieruchomości lokalowe i budynkowe, służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika nie są bowiem wyłączone spod egzekucji. To natomiast otwiera drogę do postępowania eksmisyjnego, gdy dłużnik nie chce opuścić dobrowolnie lokalu mieszkalnego. Z punktu widzenia prawnych i społecznych skutków egzekucji oraz eksmisji, wydaje się racjonalne zachowanie art. 24 ust. 5 u.s.u.s. Z jednej strony realizuje on należycie interes publiczny, ponieważ zobowiązanie zabezpieczone hipoteką przymusową nie wygasa, z drugiej natomiast, pozwala dłużnikowi zachować własność nieruchomości, która zaspokaja jego potrzeby mieszkaniowe. Taki stan rzeczy umożliwia mu – w dłuższej perspektywie czasowej – systematyczne spłacanie zaległych składek.

Po trzecie, przedawnienie nie może być podstawowym sposobem wygasania zobowiązań publicznoprawnych. Pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą powszechności, równości i sprawiedliwości daninowej, ponieważ ciężar „utrzymania funduszków” spoczywałby na tych, którzy regularnie płacą składki bez względu na sytuację majątkową. Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której dłużnik składkowy posiadający majątek nie ponosiłby żadnych konsekwencji unikania obowiązków składkowych.

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

Dlatego też Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim odnosi się do składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne zabezpieczonych hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dodatkowo, w wypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, Marszałek Sejmu wniósł o wydanie wyroku aplikacyjnego i odroczenie o 18 miesięcy terminu utraty mocy obowiązującej art. 24 ust. 5 u.s.u.s. Derogacja tego przepisu wyrokiem TK spowoduje bowiem konieczność odniesienia się do wielu skomplikowanych sytuacji i ich skutków prawnych.

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 10 lipca 2019 r. wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 65 ust. 1 uotpTK.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przedstawiając opinię w piśmie z 29 sierpnia 2019 r., wskazała, że na koniec czerwca 2019 r. potencjalna kwota należności z tytułu składek zabezpieczona hipoteką lub zastawem wynosiła ponad 1 mld zł na kontach aktywnych i nieaktywnych płatników składek (tj. płatników nieprowadzących już działalności jak i tych, którzy nadal ją prowadzą). Poinformowała również, że, zgodnie z planem finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należności z tytułu składek, które nie zostały opłacone przez płatników składek oraz należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wynoszą około 10 mld zł.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane pytaniem prawnym sądu. Jak wynika z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może zadać Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, które powinno spełniać takie pytanie (art. 52 uotpTK).

Z przepisu tego wynika, że pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki: przesłankę podmiotową, określającą podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania, przesłankę przedmiotową, definiującą przedmiot i wzorzec kontroli; przesłankę funkcjonalną, wskazującą na związek pytania prawnego sądu z zawisłą przed tym sądem sprawą i zależność rozstrzygnięcia tej sprawy od orzeczenia TK. Niespełnienie powyższych przesłanek powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i skutkuje umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis brzmi: „Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia”. Zostały w nim wymienione dwie formy zabezpieczenia należności składkowych, z którymi ustawodawca łączy skutek w postaci wyłączenia przedawnienia – hipoteka i zastaw. Natomiast sprawa, w związku z którą sąd postanowił przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, dotyczy składek zabezpieczonych hipoteką. W związku z tym odpowiedź Trybunału, w zakresie odnoszącym się do nieprzedawniania nieuiszczonych składek zabezpieczonych zastawem, nie będzie miała wpływu na rozstrzygnięcie sądu. Pytanie w tym zakresie nie spełnia tym samym przesłanki funkcjonalnej i podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Postępowanie podlega również umorzeniu w zakresie badania wyłączenia przedawnienia w stosunku do zabezpieczonych hipoteką nieuiszczonych składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W *petitum* pytania prawnego jako przedmiot kontroli konstytucyjności został wskazany art. 24 ust. 5 u.s.u.s. Przepis ten odnosi się tylko do nieuiszczonych składek na ubezpieczenie społeczne. Do składek odprowadzanych do pozostałych, wymienionych wyżej

funduszy znajduje on odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 32 u.s.u.s. Zgodnie z tym przepisem, „Do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, 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”.

Art. 32 u.s.u.s. nie został jednak wskazany jako przepis związkowy zakwestionowanego w *petitum* pytania prawnego art. 24 ust. 5 u.s.u.s. Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania wyłączenia przedawnienia zabezpieczonych hipoteką nieuiszczonych składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

2. Wzorce kontroli.

W *petitum* pytania prawnego jako wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu został wskazany art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże uzasadnienie pytania i argumenty w nim podniesione koncentrują się wokół naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Sąd szeroko odniósł się do wyroku Trybunału z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97), który dotyczył problemu przedawnienia należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką w kontekście równej ochrony własności. Na poparcie swoich zarzutów przywołał szereg tego wyroku. Nie wskazał natomiast argumentów przemawiających za naruszeniem przez zaskarżony przepis konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W związku z tym pytanie w tym zakresie nie spełnia przesłanki formalnej, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 4 uotpTK. Brak uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powoduje konieczność umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

W świetle powyższego, przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie był art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką, z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3. Odnosząc się do podniesionych w pytaniu sądu wątpliwości, dotyczących tożsamości przepisu zakwestionowanego w niniejszej sprawie i art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.), który był przedmiotem orzekania Trybunału w sprawie o sygn. SK 40/12 wskazać należy, że tezy tego wyroku nie mają wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszym postępowaniu.

Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że ocena konstytucyjności zaskarżanych regulacji nie może być dokonywana w sposób oderwany od konkretnej sytuacji prawnej, w tym w szczególności od dziedziny prawa, jakiej dotyczy. Należy bowiem wziąć pod uwagę nie tylko zaskarżony przepis, ale również uwzględnić cały kontekst prawny związany z ukształtowaniem danej instytucji przez ustawodawcę. Nie można poprzestać tylko na ocenie wyodrębnionych elementów konstrukcji, nie biorąc pod uwagę jej celu i funkcji, jakie ma spełniać w obrocie prawnym. Zbyt wąskie ujęcie problemu i brak osadzenia go w realiach konkretnej sprawy i stosunków prawnych, których będzie on dotyczyć, może prowadzić do niewłaściwych wniosków.

Mimo że wyrok o sygn. SK 40/12 dotyczy świadczeń o charakterze publicznoprawnym, istnieje zasadnicza różnica między podatkiem a składką na ubezpieczenie społeczne. To, co odróżnia składki od podatków, to przede wszystkim ich celowy i wzajemny charakter. Po-

datki, choć stanowią dochody budżetowe (samorządowe), z których realizowane są zadania i funkcje publiczne, nie mają charakteru ekwiwalentnego. Podatnik w zamian za uiszczony podatek nie uzyskuje bezpośrednio żadnego świadczenia wzajemnego. Co do zasady, całość dochodów budżetowych, niezależnie od tytułu stanowiącego podstawę ich poboru, przeznaczana jest na ogół wydatków planowanych w danym roku.

Składki, w przeciwieństwie do podatków, nie zasilają budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, których cała suma dochodów przeznaczana jest na wydatki, lecz wpływają bezpośrednio na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Stanowią jeden z zasadniczych przychodów tego funduszu. Wywierają znaczący wpływ na jego kondycję finansową, która przekłada się na sytuację finansową ubezpieczonych, uprawnionych do wypłaty świadczeń. Natomiast ekwiwalentny charakter składki oznacza jej powiązanie ze wzajemnym świadczeniem ze strony funduszu. Nie jest to pełna ekwiwalentność o charakterze kapitałowym, lecz ustalona w ustawie z uwzględnieniem zasad równości i solidarności.

W związku z tym nieuiszczanie składek przez płatników powoduje przerzucenie ciężaru wypłaty świadczeń na fundusz, a tym samym pośrednio na tych, którzy wywiązują się z cięższych na nich obowiązków.

4. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu celowe było przybliżenie ogólnej charakterystyki systemu ubezpieczeń społecznych, w szczególności w zakresie przedawniania należnych świadczeń i zwrotu świadczeń nienależnych.

System ubezpieczeń społecznych obejmuje następujące elementy: ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (art. 1 u.s.u.s.). Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne obejmuje z mocy ustawy osoby określone w art. 6 ust. 1-2 u.s.u.s. (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 76 i n.). Stosunek ubezpieczenia społecznego może być również oparty na dobrowolnym uczestnictwie osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego (art. 7, art. 9, art. 10 i art. 11 u.s.u.s.; zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 104 i n.).

Zgodnie z art. 2a u.s.u.s., system ubezpieczeń społecznych oparty jest na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zasada równego traktowania odnosi się w szczególności do: warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

Jednym z przychodów funduszu, o których mowa w art. 52 u.s.u.s., są składki na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.u.s., „Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych”. W wypadkach wskazanych w art. 16 ust. 1 u.s.u.s., składki na ubezpieczenie emerytalne finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek. Natomiast składki na ubezpieczenia rentowe osób, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek. Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe osób prowadzących pozarolniczą działalność finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni (art. 16 ust. 4 u.s.u.s.).

Obowiązek uiszczania składek spoczywa na płatnikach, którzy zobowiązani są obliczyć, rozliczyć i przekazać je co miesiąc w całości do ZUS. W wypadku składek finansowanych w części przez ubezpieczonych i w części przez płatników, są oni zobowiązani do obliczenia części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe pokrywane przez ubezpieczonych i po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych do przekazania do ZUS (art. 17 ust. 1 i 2 u.s.u.s.).

Za wykonywanie zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego płatnicy składek mają prawo do wynagrodzenia. Wynagrodzenia płatników składek określa się jako procent kwoty tych świadczeń. Pozostałe zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych płatnicy składek są zobowiązani wykonywać nieodpłatnie (art. 3 ust. 2 u.s.u.s.). Podmioty, na które ustawodawca nałożył obowiązki płatnicze, wymienione zostały w art. 4 u.s.u.s. Należą do nich m.in. pracodawcy, jednostki wypłacające świadczenia socjalne, a także ubezpieczeni zobowiązani do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.u.s. „Od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.; dalej: o.p.) z wyłączeniem art. 56a”.

Za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek płatnik odpowiada całym swoim majątkiem. Natomiast w wypadku osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność ta obejmuje majątek odrębny płatnika oraz majątek wspólny płatnika i jego małżonka.

Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.). Nie ulegają natomiast przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem. Po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia (art. 24 ust. 5 u.s.u.s.).

Przedawnienie w systemie ubezpieczeń społecznych skutkuje wygaśnięciem zobowiązania. Po stronie dłużnika nie istnieje prawny obowiązek zapłaty składki i odsetek (art. 31 u.s.u.s. w związku z art. 59 § 1 pkt 9 o.p.). Inaczej zatem niż w prawie cywilnym nie przekształca się ono w zobowiązanie naturalne. W konsekwencji uiszczenie zaległych składek po upływie terminu przedawnienia staje się świadczeniem nienależnym. Nawet dobrowolna zapłata zobowiązania przez dłużnika podlega zwrotowi przez organ rentowy. Natomiast wierzyciel nie ma prawnych możliwości egzekwowania przedawnionego zobowiązania.

Zasady rozliczania świadczeń nienależnych uiszczonych jako składki, w wypadku gdy zobowiązanie nie uległo jeszcze przedawnieniu, reguluje art. 24 ust. 6a u.s.u.s. Zgodnie z tym przepisem nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez ZUS z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek. ZUS zobowiązany jest zawiadomić płatnika składek o kwocie nienależnie opłaconych składek, które mogą być zwrócone. Podlegają one zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku. Niedotrzymanie terminu zwrotu skutkuje naliczeniem oprocentowania w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych. Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

5. Badanie zgodności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Pytający sąd, kwestionując konstytucyjność art. 24 ust. 5 u.s.u.s., podniósł zarzut naruszenia zasady równości przez zróżnicowanie sytuacji płatników w zależności od tego, czy posiadają oni składniki majątkowe, na których można ustanowić hipotekę, czy też nie posiadają takich składników. Zobowiązania składkowe jednej grupy przedawniają się, natomiast drugiej nie ulegają przedawnieniu. Prowadzi to do odmiennego, pod względem czasowym, poziomu ochrony własności i praw majątkowych. Podkreślił nadto, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest samo wyłączenie przedawnienia, lecz to, że o jego istnieniu lub nieistnieniu decyduje forma zabezpieczenia należności składkowych, a właściwie posiadanie lub nieposiadanie przez podatnika nieruchomości, na których może być ustanowiona hipoteka przymusowa.

Badanie zróżnicowania sytuacji wyróżnionych w ten sposób grup podmiotów w ujęciu, na które wskazuje sąd, nie może być dokonywane na tej samej płaszczyźnie. Należy bowiem odróżnić ogólne terminy przedawniania się zobowiązań z tytułu składek uregulowane w art. 24 u.s.u.s. wraz z terminami zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia od skutków prawnych związanych z formami zabezpieczenia zobowiązań składkowych. Wyłączenie przedawnienia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, jest konsekwencją wprowadzenia do ustawy systemowej hipoteki jako zabezpieczenia należności z tytułu składek.

W nawiązaniu do różnego rodzaju składników majątkowych w prawie powszechnym wykształciły się różne formy zabezpieczenia odpowiednie do ich charakteru. Oznacza to, że w zależności od sytuacji majątkowej podmiotów, w szczególności od rodzaju składników wchodzących w skład majątku, stosowane są różne środki zabezpieczenia. Od sytuacji majątkowej ubezpieczonych niewywiązujących się z obowiązku uiszczania składek zależy też możliwość zaspokojenia wierzyciela. Im większy majątek, tym lepsza pozycja wierzyciela w zakresie ściągłości nieuiszczonych zobowiązań. Są to zatem sytuacje faktyczne, z którymi prawo łączy określone konsekwencje. Jeżeli chodzi zatem o kwestie zabezpieczenia wykonywania zobowiązań, to zróżnicowanie skutków prawnych stosowanych form zabezpieczenia jest w sposób naturalny związane z rodzajem składników majątkowych. Zaznaczyć należy, że brak środków majątkowych pozwalających w postępowaniu egzekucyjnym na uzyskanie kwoty przewyższającej koszty egzekucji skutkuje umorzeniem należności z tytułu składek.

W związku z tym zróżnicowaniu sytuacji majątkowej wszystkich podmiotów odpowiada zróżnicowanie stosowanych form zabezpieczenia i związanych z nimi skutków prawnych. Uwzględnienia wymagają również bardzo złożone konsekwencje, jakie pociąga za sobą egzekucja z przedmiotów podlegających zabezpieczeniu hipoteką dla ich właścicieli, w szczególności tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą z wykorzystaniem tych składników mienia. Próba ujednoczenia w zakresie skutków tych odrębnych form zabezpieczenia, tak by doprowadzić do zrównania sytuacji podmiotów, o którym mówi pytający sąd, oznaczałaby konieczność oparcia regulacji prawnych na fikcyjnym założeniu, że z punktu widzenia prawnych form zabezpieczenia wykonywania zobowiązań, sytuacja majątkowa tych, którzy posiadają różne składniki majątkowe, i tych, którzy ich w ogóle nie posiadają, jest taka sama. Zaznaczyć również należy, że każda modyfikacja w zakresie tych form i ich skutków prawnych powinna być naznaczona szczególną ostrożnością, tak by nie pozbawić ich cech istotowo związanych z daną instytucją, a tym samym nie ograniczyć jej znaczenia i wykorzystania w obrocie prawnym. W szczególności uwzględnić należy, czy takie zmiany w dłuższej perspektywie nie doprowadzą do pogorszenia sytuacji nie tylko wierzyciela, ale także i dłużnika, jeżeli chodzi o ochronę całej wiązki interesów składających się na gwarancje ich praw w stosunkach zobowiązaniowych.

Jak wskazywał Trybunał w wyroku z 21 grudnia 2005 r. o sygn. SK 10/05 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139), „Instytucja hipoteki ma w kulturze europejskiej, w tym także i polskiej, wielowiekową tradycję, która doprowadziła do wykształcenia się jasnych i czytelnych standardów dotyczących jej treści. Ujmowane są one niekiedy w kategoriach swoistego rodzaju aksjomatów. W przypadku tego typu instytucji ustawodawca, dokonując ewentualnych zmian, winien zachować wyjątkową wstrzeźliwość i ostrożność. Stanowią one bowiem fundament kultury prawnej i kształtowanego na jej bazie ładu normatywnego”. Hipoteka jest instytucją prawa cywilnego, która zasadniczo służy zabezpieczeniu wierzytelności, a zatem świadczeń mających swe źródło w stosunkach cywilnoprawnych. Oczywiście dopuszczalne jest wykorzystanie jej przez ustawodawcę dla zabezpieczenia należności składkowych, czyli świadczeń mających swe źródło w stosunkach publicznoprawnych, jednak unormowania w tym zakresie powinny odstępować od ogólnych zasad tylko na tyle, na ile jest to niezbędne dla osiągnięcia ich celu. Racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepi-

sów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej.

Hipoteka pełni fundamentalną rolę w systemie rzeczowego zabezpieczenia wierzytelności. Podstawowa regulacja prawna tej instytucji znajduje się w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2010 r. poz. 2204; dalej: u.k.w.h.). Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.k.w.h., „W celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności (...) można nieruchomości obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka)”. Ukształtowana została jako ograniczone prawo rzeczowe skuteczne *erga omnes*. Należy do grupy tzw. praw zabezpieczających, których istota polega na zabezpieczeniu realizacji wierzytelności z podstawowego stosunku obligacyjnego, w postaci możliwości zaspokojenia się z rzeczy (prawa) w razie niewykonania zobowiązania przez dłużnika osobistego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 marca 1997 r., sygn. akt III CKU 11/97, „Prokuratura i Prawo” – dodatek nr 7-8/1997, poz. 33).

Wynikają z niej dwa podstawowe uprawnienia wierzyciela hipotecznego: pierwszeństwo zaspokojenia się z nieruchomości przed wierzycielami osobistymi oraz skuteczność zabezpieczenia względem każdego właściciela nieruchomości (zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 263 i n.). Cechy te sprawiają, że hipoteka jako prawo zastawnicze zapewnia w miarę pewne i stabilne zabezpieczenie wierzytelności, niezależne od zmian podmiotowych (w tym zmian właściciela obciążonej rzeczy) i powstawania później dalszych praw, których istnienie z pewnością wpływa na zakres szeroko rozumianej wypłacalności dłużnika (więcej zob. *System Prawa Prywatnego*, Tom. 4, *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2007, s. 670 i n.).

Hipoteka wykorzystywana jest również do zabezpieczenia określonych wierzytelności na gruncie innych gałęzi prawa, w tym także ubezpieczeń społecznych. Odpowiednie uregulowania w tym zakresie znajdują się w art. 26 ust. 3 u.s.u.s., zgodnie z którym „Dla zabezpieczenia należności z tytułu składek Zakładowi przysługuje hipoteka przymusowa na wszystkich nieruchomościach dłużnika, z uwzględnieniem ust. 3a i 3b. Podstawą ustanowienia hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego”. Zaspokojenie z przedmiotu hipoteki przymusowej, co do zasady, następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, chyba że z przedmiotu hipoteki jest prowadzona egzekucja przez sądowy organ egzekucyjny (art. 26 ust. 7 u.s.u.s.).

Na tle instytucji hipoteki jako ograniczonego prawa rzeczowego, obciążającego nieruchomości w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności, hipoteka przymusowa z ustawy systemowej pełni również funkcje szczególnego rodzaju środka egzekucyjnego w szerokim znaczeniu. Obciąża wszystkie nieruchomości stanowiące własność dłużnika, zabezpieczając realizację wierzytelności z tytułu nieuiszczonych składek. Do hipoteki zabezpieczającej należności składkowe ZUS odpowiednie zastosowanie mają przepisy dotyczące hipoteki przymusowej (art. 26 ust. 3 u.s.u.s.).

Zgodnie z zaskarżonym przepisem, nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Podobne uregulowanie zawarte jest również w art. 77 u.k.w.h.

Choć ostatecznie ustanowienie hipoteki dla zabezpieczenia należności składkowych i jej skutki w postaci wyłączenia przedawnienia może być postrzegane jako zróżnicowanie sytuacji płatników składek, to nie jest to bezpośrednią konsekwencją modyfikacji przez ustawodawcę terminów przedawnienia zobowiązań w odniesieniu do poszczególnych grup pod-

miotów, tylko pośrednim skutkiem wynikającym z możliwości stosowania różnych, przyjętych w prawie powszechnym, środków zabezpieczenia wierzytelności. W związku z tym należało zbadać, czy tego typu zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tych względów powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji. Wynikają z nich bowiem analogiczne konsekwencje prawne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej grupy. Wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. np. wyrok z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77).

Określając wzajemne relacje między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreślał, że art. 32 ust. 1 Konstytucji, stanowiący prawo do równego traktowania, nie statuuje samodzielnie żadnych praw podmiotowych. Może zatem określać sytuację prawną jednostki jedynie wspólnie z inną normą konstytucyjną, która wypełnia konkretną treścią ogólną zasadę równości (zob. wyrok z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84). Natomiast art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Przepis ten nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, lecz wyraża zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego, jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania (zob. wyrok z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi zatem nie tylko rozwinięcie zasady równości, ale również odrębne konstytucyjne prawo podmiotowe. Pojęcie równości, jakim posługuje się ten przepis, nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz odnosi się do konkretnych praw. Równą ochroną objęte są zarazem konstytucyjne i ustawowe prawa majątkowe. Ścisłe powiązanie równej dla wszystkich ochrony prawnej z prawem do własności, stanowiącym prawo konstytucyjne, oraz innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia, powoduje, że tak pojmowana równość staje się nieodłącznym aspektem tego prawa (zob. wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

Wskazując na obowiązki ustawodawcy wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreślał, że mają one dwojaki charakter. Z jednej strony na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

W aspekcie przedmiotowym, równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednakowej (tożsamej) intensywności ochrony w odniesieniu do poszczególnych kategorii praw majątkowych. Zależy ona od treści i ujęcia konstrukcyjnego tych praw. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (zob. wyroki z: 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11).

W aspekcie podmiotowym zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza, że ochroną objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe i przynależność. Wynika stąd zakaz różnicowania intensywności ochrony pomię-

dzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie regulacji środków i zakresu ochrony praw może być natomiast konsekwencją związania podmiotów publicznych, a w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Nie każde zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości (zob. np. wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Jeżeli znajduje ono uzasadnienie w innych wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych, a więc nie nosi znamion arbitralności, będzie pozostawać w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ocena przyjmowanych przez ustawodawcę kryteriów zróżnicowania zależy od dziedziny stosunków, jakich dotyczy badana regulacja prawna. Im mniejsza ranga lub ochrona wartości konstytucyjnych towarzyszących zaskarżonemu unormowaniu, tym większa dopuszczalna swoboda ustawodawcy wyboru cech wprowadzających zróżnicowanie (zob. wyroki TK z: 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31 oraz 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ocena zasadności i celowości przyjmowanego modelu wprowadzanych instytucji pozostaje zasadniczo poza zakresem kompetencji Trybunału. Tylko niebudzące wątpliwości przekroczenie przez ustawodawcę granic swobody, jeśli chodzi o zróżnicowanie sytuacji podmiotów, może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166, oraz wskazane tam wcześniejsze orzeczenia). Natomiast ostateczna ocena, czy regulacja nie prowadzi do naruszenia tej zasady, pozostawiona jest Trybunałowi (zob. wyrok TK o sygn. SK 9/05).

W związku z powyższym, należało przede wszystkim uwzględnić rolę, jaką pełni zaskarżony przepis na gruncie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek utraty zdolności do pracy w związku z chorobą lub osiągnięciem wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że z przepisu tego wynika nakaz skierowany do ustawodawcy zorganizowania systemu zabezpieczenia stanowiącego gwarancję ochrony obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Obowiązkiem temu odpowiada prawo podmiotowe obywateli do zabezpieczenia społecznego. Na istotę tego zabezpieczenia składa się powinność ukształtowania przez władze publiczne systemu realizującego różnego rodzaju świadczenia, przeznaczone dla poszczególnych beneficjentów, wynikające z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość (zob. wyroki TK z: 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU A/2016, poz. 57, 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, 25 kwietnia 2017 r., sygn. P 34/15, OTK ZU A/2017, poz. 34).

Obowiązek organizacji systemu zabezpieczeniowego obejmuje stworzenie struktur umożliwiających gromadzenie środków, zarządzanie nimi oraz finansowanie z nich różnego typu świadczeń. Realizując gwarancje konstytucyjne w tym zakresie, ustawodawca powinien z jednej strony uwzględnić istniejące potrzeby społeczne, z drugiej zaś możliwości ich zaspokojenia. W celu zapewnienia skutecznej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca zobowiązany jest uwzględnić wiele czynników. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania tego systemu jest bowiem kondycja finansów publicznych, sytuacja gospodarcza państwa, relacja liczby osób pracujących i płacących składki do liczby świadczeniobiorców, a także przewidywane trendy gospodarcze i społeczne (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Podstawowymi dla systemu ubezpieczeń społecznych są zasady solidarności ubezpieczonych, słuszności, wzajemności oraz samofinansowania się (zob. wyroki TK z: 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81 oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013 r., s. 50-51).

Z zasady solidarności wynika obowiązek alimentacyjny państwa w stosunku do poszczególnych członków społeczeństwa i ich rodzin w sytuacji, gdy z przyczyn od siebie niezależnych nie są w stanie zaspokoić swoich niezbędnych potrzeb życiowych. Ochrona tych osób wymaga zapewnienia im dostępu do świadczeń pozwalających na godne przeżycie w określonej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. W takiej sytuacji zakres przyznanych świadczeń nie jest uzależniony od stopnia partycypacji tych osób w finansowaniu systemu zabezpieczeń.

Uwzględnienie zasady słuszności w systemie zabezpieczenia społecznego oznacza natomiast ukierunkowanie pomocy na skuteczną poprawę sytuacji życiowej beneficjenta w nawiązaniu do konkretnych okoliczności (zob. wyroki TK z: 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 25 kwietnia 2017 r., sygn. P 34/15).

Zapewnienie efektywnego systemu zabezpieczenia społecznego jest zatem konstytucyjnym obowiązkiem, który musi być zrealizowany przez państwo. W dużej mierze fundusz zasilany jest przez składki, które zaliczane są do świadczeń publicznych wymienionych w art. 84 Konstytucji. Obowiązek ich uiszczania ma zatem charakter powszechny i celowy. Nakładane są aktem rangi ustawy i zabezpieczone są przymusem publicznym. Sprawne funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego uzależnione jest zatem nie tylko od przyjętego przez ustawodawcę modelu tego systemu, ale także od terminowych wpłat należnych składek. W tym zakresie równie ważne jest funkcjonowanie efektywnego systemu egzekucji.

W związku z powyższym nie budzi wątpliwości, że kwestionowany przepis służy ochronie nie tylko konstytucyjnego prawa wierzyciela hipotecznego realizującego obowiązki wynikające z art. 67 Konstytucji, ale także ochronie praw podmiotowych beneficjentów funduszu. Niedofinansowanie funduszu będące skutkiem nieuiszczania składek przekłada się na wysokość i dostępność wypłacanych świadczeń. Niewywiązywanie się z obowiązków w postaci uiszczania należności składkowych przez płatników powoduje także przerzucenie ciężaru finansowania wypłacanych z niego świadczeń na inne podmioty. Jeżeli zatem istnieje majątek dłużnika, pozwalający na pokrycie zaległych świadczeń, uchylanie się od ich spełnienia z powołaniem na przedawnienie jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wskazać należy również na szczególną sytuację, która będzie miała miejsce w wypadku nieuiszczania przez płatników składek pokrywanych w części przez ubezpieczonych i w części przez płatników. Wówczas obowiązkiem płatników jest wypłata wynagrodzenia pracownikowi pomniejszonego o kwotę należnej w tej części składki. Nieodprowadzenie składki do ZUS w tym wypadku będzie oznaczało również zawłaszczenie części wynagrodzenia pracowników.

Płatnicy składek powinni liczyć się z obowiązkiem ich uiszczania i nieuchronnością poniesienia ich ciężaru, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie. W sytuacjach szczególnych ustawa systemowa umożliwi bowiem umorzenie należności składkowych (art. 28 u.s.u.s.). Natomiast przedawnienie należności składkowych nie powinno być wykorzystywane jako sposób wygasania stosunków zobowiązaniowych przez płatników.

Trybunał, podsumowując tezy dotyczące przedawnienia w swoim orzecznictwie, w wyroku z 15 maja 2019 r. o sygn. SK 31/17 (OTK ZU A/2019, poz. 21) podkreślił, że nie jest ono konstytucyjnym prawem podmiotowym. Konstytucja nie formułuje ogólnej zasady przedawnienia, która wymagałaby rozwinięcia i skonkretyzowania w poszczególnych gałęziach prawa. Nawet gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji, nie można byłoby

twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone (zob. wyrok z 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 81). Wobec braku konstytucyjnej regulacji problematyki przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych, należało uznać, że wprowadzenie do systemu prawnego tej instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy (por. wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52). Nie ma także podstaw, aby takie prawo wywodzić z art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46). W szczególności nie można uznać, że wraz z wymagalnością roszczenia powinno powstawać również prawo do uchylenia się od jego spełnienia. Sprzeczne z zasadami państwa prawnego byłoby zatem twierdzenie o istnieniu prawa podmiotowego do niewykonania ciężącego na dłużniku zobowiązania.

Oczekiwanie na przedawnienie nie powinno wypierać obowiązku wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań (zob. np. wyroki z: 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26 i 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). Trybunał nie tracił równocześnie z pola widzenia konieczności stabilizacji stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań. Zwracał uwagę na konieczność ochrony uprawnień wierzyciela, dopuszczając jednocześnie możliwość uchylenia się dłużnika od zaspokojenia wierzyciela z uwagi na zbyt długi okres pozostawania w bezczynności wierzyciela. Możliwość ochrony praw dłużnika w takiej sytuacji dostrzegał przede wszystkim w zasadzie państwa prawnego z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. P 30/11). Choć jak wskazano wyżej, Trybunał uznawał daleko idącą swobodę ustawodawcy wprowadzania przedawnienia i określania terminu, w jakim ono nastąpi, to zaznaczał jednocześnie, że terminy te nie mogą być zbyt długie, bo czyni to przedawnienie instytucją pozorną (zob. wyrok o sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65).

Oprócz stabilizacji stosunków społecznych, terminy dawności pełnią także rolę gwarancyjną, mobilizując wierzycieli do niezwłeczenia z podejmowaniem czynności zmierzających do zaspokojenia swojej wierzytelności. Chronią tym samym interesy dłużnika. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że nie powinien on pozostawać w gotowości do spełnienia świadczenia przez nieograniczony okres. Niepodejmowanie przez uprawnionego działań w celu realizacji swoich praw podmiotowych może powodować osłabienie ich ochrony.

Nie można jednak uznać, że wyłączenie przedawnienia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, jest główną przyczyną niepodejmowania czynności przez ZUS, mających na celu wyegzekwowanie należnych składek.

Jak wskazał Marszałek Sejmu w swoim stanowisku, skala zaległych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jest dość wysoka. Firmy i instytucje są zadłużone w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na ponad 21,7 mld zł. Są to najczęściej wierzytelności trudno egzekwowalne, np. ze względu na brak majątku dłużnika. W celu poprawy ściągalności ZUS zachęca płatników do korzystania z ulg w spłacie zobowiązań polegających na rozłożeniu spłat na raty, odroczeniu terminu płatności lub nawet umorzenia – oczywiście w wypadkach przewidzianych w ustawie systemowej (art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 u.s.u.s.). Marszałek Sejmu, powołując się na raport roczny ZUS, podkreślił, że w 2016 r. ZUS zawarł 47 950 układów ratalnych na 2 mld zł oraz zgodził się na 1630 odroczeń płatności składek na 132,8 mln zł.

W związku z powyższym, uchylenie zaskarżonego przepisu ograniczyłoby w znacznym stopniu ściągalność składek ZUS. Brak przedawnienia w połączeniu z możliwością odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty jest rozwiązaniem korzystniejszym niż konieczność przeprowadzenia egzekucji przed upływem terminu przedawnienia.

Uwzględnić również należy, że egzekucja jest droga i w wielu wypadkach nie pokrywa w całości zabezpieczonej wierzytelności, a tym samym nie prowadzi do wygaśnięcia zo-

bowiązania składowego. Nie zwalnia zatem płatników składek z obowiązku uregulowania zaległych nieprzedawnionych należności wraz z odsetkami.

Hipoteka przymusowa, zabezpieczająca należności ZUS z tytułu składek, nie ma charakteru uprzywilejowanego, a o pierwszeństwie zaspokojenia decyduje data ujawnienia hipoteki w księgach wieczystych. W pierwszej kolejności zaspokajają się koszty egzekucyjne i koszty upomnienia, następnie należności zabezpieczone hipoteką morską lub przywilejem na statku morskim i dopiero na trzecim miejscu należności zabezpieczone hipoteką (art. 115 u.p.e.a.). Jak wskazał Marszałek Sejmu, przy podziale kwoty uzyskanej z egzekucji z nieruchomości lub egzekucji przejętej po wystąpieniu zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową, po kosztach egzekucyjnych i kosztach upomnienia zaspokajają się należności alimentacyjne, a następnie należności za pracę za okres 3 miesięcy do wysokości minimalnego wynagrodzenia, a także należności takie jak renta z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci i koszty zwykłego pogrzebu zobowiązanego (art. 115 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.; dalej; u.p.e.a.).

Trybunał wziął pod uwagę również, że egzekucja z przedmiotu zabezpieczonego hipoteką ma szczególnie dotkliwe skutki dla dłużnika ze względu na charakter przedmiotu, na którym może być ona ustanowiona i jego znaczenie dla interesów życiowych, ekonomicznych i gospodarczych dłużnika.

Hipotekę przymusową można ustanowić na 1) części ułamkowej nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika; 2) nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka; 3) nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej współników spółki cywilnej lub części ułamkowej nieruchomości stanowiącej udział współników spółki cywilnej – w wypadku gdy dłużnikiem jest spółka; 4) użytkowaniu wieczystym wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego lub udziale w tym prawie; 5) spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu lub udziale w tym prawie; 6) wierzytelności zabezpieczonej hipoteką; 7) statku morskim lub statku morskim w budowie wpisanym do rejestru okrętowego (art. 26 ust. 3a i 3b u.s.u.s.).

Możliwość odroczenia terminu płatności, w tym w szczególności rozłożenia należności na raty w połączeniu z wyłączeniem przedawnienia, jeżeli zaległość jest zabezpieczona hipotecznie, stwarza dłuższą perspektywę czasową dla jej spłaty bez konieczności wszczęcia egzekucji. Dłużnik hipoteczny pozostaje bowiem nadal właścicielem nieruchomości. Może z niej korzystać, pobierać pożytki, może też nią rozporządzać. Zbycie nieruchomości obciążonej nie ogranicza prawa wierzyciela hipotecznego do zaspokojenia się z tej nieruchomości, niezależnie od tego, czyją stała się własnością. Wierzyciel hipoteczny z chwilą ustanowienia hipoteki nie uzyskuje prawa do rozporządzania nieruchomością ani do jej obciążania i pobierania pożytków nawet w celu zaspokojenia wierzytelności hipotecznej (por. H. Ciepła, Z. Pawelczyk, *Hipoteka po nowelizacji w systemie wieczystoksięgowym*, Warszawa 2017). Jednakże pożytki z przedmiotu hipoteki mogą być wykorzystywane do spłaty długu, dzięki czemu właściciel nieruchomości może uniknąć egzekucji.

Art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w pewnych sytuacjach może zatem chronić właściciela przedmiotu zabezpieczenia przed wywłaszczeniem nieruchomości mieszkalnych czy niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, w trybie postępowania egzekucyjnego.

Trybunał zauważył, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. nie tylko czyni instytucję zabezpieczenia hipotecznego bardziej efektywnym środkiem ścigalności wierzytelności i pozwala na elastyczne dostosowanie spłaty należności do możliwości dłużnika, ale również w pewnym stopniu zabezpiecza interesy płatników składek. Wynikają z niego bowiem gwarancje ochrony praw zarówno dla wierzyciela, jak i dłużnika hipotecznego. Zabezpieczenie hipoteczne, co do zasady, chroni należności wierzyciela w pełnym zakresie, tj. zarówno w odniesieniu do

sumy głównej, jak i odsetek. Upływ terminu przedawnienia prowadzi natomiast do istotnego ograniczenia jego uprawnień. Po upływie tego terminu odsetki nie są dalej naliczane, a należności mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki.

Niepodjęcie czynności egzekucyjnych przed upływem terminu przedawnienia wiąże się zatem z pewnymi dolegliwościami dla wierzyciela. Skutki w postaci utraty odsetek i części należności nieznajdującej pokrycia w wartości przedmiotu zabezpieczenia mają charakter mobilizujący dla wierzycieli do niezwłeczenia z podjęciem czynności egzekucyjnych.

Z drugiej strony, art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stanowi gwarancję ochrony dłużnika, który po upływie terminu przedawnienia może skutecznie uchylić się od spełnienia świadczenia w części, która nie została pokryta kwotą uzyskaną z egzekucji. Zobowiązanie bowiem w zakresie, w jakim przewyższa wartość przedmiotu zabezpieczenia wygasa.

Zastosowanie alternatywnego rozwiązania, takiego jakiego domaga się pytający sąd, zgodnie z którym zobowiązania wszystkich płatników składek – niezależnie od posiadanych składników majątkowych i formy zabezpieczenia – będą podlegały przedawnieniu, dla wielu podmiotów będzie oznaczało bardzo niekorzystne skutki.

Pamiętać należy, że istnienie terminów przedawnienia, ze swej istoty, nie pełni funkcji uwalniającej zobowiązanych od konieczności uiszczania zaległych składek, lecz funkcję stymulującą, motywującą organy do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych. W związku z tym, w celu zapobieżenia przedawnieniu należności organy będą zmuszone w każdym wypadku, niezależnie od sytuacji, w jakiej znajduje się płatnik składek, do przeprowadzenia szybkiej egzekucji z przedmiotu zabezpieczenia.

Dla podmiotów prowadzących działalność z wykorzystaniem składników mienia, stanowiących przedmiot zabezpieczenia hipoteką, oznacza to pozbawienie możliwości jej dalszego kontynuowania nawet, gdyby istniały perspektywy przezwyciężenia w przyszłości trudności finansowych. O ile zatem przedawnienie zobowiązania w stosunku do płatników nieposiadających przedmiotów podlegających zabezpieczeniu hipoteką nie wymaga rozważania tego rodzaju okoliczności, o tyle uregulowanie biegu terminów przedawnienia wobec płatników, dla których składniki majątkowe, podlegające takiemu zabezpieczeniu, stanowią immanentną część prowadzonej działalności, powinno uwzględniać również takie sytuacje.

Dlatego też nieprzedawnianie należności zabezpieczonych hipoteką nie powinno być traktowane i wykorzystywane przez organy jako możliwość niewywiązywania się z ciężących na nich obowiązków w zakresie ściągalności zobowiązań, lecz jako inny środek stosowany wówczas, gdy istnieje możliwość spłaty bez konieczności dokonywania drastycznych czynności egzekucyjnych dla dłużnika. Zabezpieczenie hipoteką w obecnym kształcie pozostawia organom alternatywę oceny sytuacji i podjęcia decyzji co do możliwości uzyskania spłaty należności. Jeżeli organ dojdzie do wniosku, że zobowiązany nie będzie prowadził dalej działalności i nie ma szans na spłatę należności w przyszłości powinien jak najszybciej przeprowadzić egzekucję z nieruchomości, a także z innych składników majątkowych jeżeli wartości nieruchomości lub kwota uzyskana z jej egzekucji nie pokrywa należności głównej wraz z odsetkami. Odwlekanie egzekucji w takiej sytuacji i doprowadzenie do jej przedawnienia uniemożliwia dochodzenie spłaty w odniesieniu do kwoty, która nie znajduje pokrycia w wartości nieruchomości. Po stronie organów oznacza to niedochowanie należytej staranności w dochodzeniu należności o charakterze publicznym. Natomiast w sytuacji, w której płatnik składek przechodzi poważne problemy z płynnością finansową jednak istnieje możliwość ich przezwyciężenia w przyszłości organ powinien rozważyć powstrzymanie się od przeprowadzenia egzekucji z przedmiotów zabezpieczonych hipoteką.

W związku z tym, w ocenie Trybunału, art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stwarza bardziej elastyczne i dogodne możliwości w zakresie spłaty długu dla płatników składek i ZUS.

Dlatego też Trybunał uznał, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na zakończenie Trybunał podkreśla, że w sytuacji, w której Konstytucja pozostawia swobodę decyzji politycznej ustawodawcy, co do wprowadzania odpowiednich regulacji normatywnych i kształtowania ich materialnej treści, kognicja TK jest ograniczona. Trybunał nie ocenia zasadności i celowości przyjmowanego modelu wprowadzanych instytucji, w szczególności nie jest rolą Trybunału dokonywanie wyborów pomiędzy różnymi możliwymi rozwiązaniami normatywnymi poszczególnych kwestii nawet jeżeli niektóre z nich, w ocenie podmiotów inicjujących postępowanie przed TK, wydają się lepsze czy bardziej korzystne. Jeżeli tylko zaskarżona norma nie narusza innych zasad i wartości konstytucyjnych, Trybunał nie ma kompetencji do stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją tylko z uwagi na to, że istnieją inne, być może lepsze rozwiązania i możliwości uregulowania danej sytuacji.

W gestii władz publicznych, które odpowiedzialne są za prowadzenie polityki gospodarczej, leży również wprowadzanie innych środków w ramach nowych instytucji, jeżeli uznają, że obecnie obowiązujące są niewystarczające lub zaistniałe sytuacje faktyczne wymagają regulacji szczególnych. Do kompetencji tych organów należy również stanowienie aktów prawnych o charakterze epizodycznym, odnoszących się do sytuacji kryzysowych i wyjątkowych, uwzględniających potrzeby podmiotów dotkniętych ich skutkami. Funkcjonowanie gospodarki może bowiem wymagać ukształtowania nowych instrumentów łagodzących niekorzystne konsekwencje prowadzące także do utraty płynności finansowej.

W procesie legislacyjnym mogą brać udział również partnerzy dialogu społecznego, o którym mowa w art. 20 Konstytucji. Przepis ten statuuje zasadę gospodarki rynkowej, a określając jej podstawy wymienia wśród nich wolność gospodarczą, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. W świetle art. 20 Konstytucji, gospodarka rynkowa ma wyraźne cele społeczne, takie jak równomierny rozwój, wysoki poziom zatrudnienia, godność pracy, odpowiedni system ubezpieczenia społecznego, a także ochronę środowiska, zapewnienie energii, transport (zob. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 12 i 13). Przepis ten nakłada również obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej (podejmowania decyzji dotyczących ładu społeczno-gospodarczego) w oparciu o solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Adresatem tego obowiązku są władze publiczne oraz takie podmioty jak związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50). Udział partnerów społecznych może polegać na wyrażaniu opinii, jak również na zgłaszaniu w toku prac ustawodawczych własnych propozycji. Podejmowanie decyzji dotyczących ładu społecznego i gospodarczego, zakłada dążenie do wspólnego ustalenia ich treści, równoważącego niezgodne interesy poszczególnych partnerów społecznych. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że art. 20 Konstytucji opiera się na koncepcji równowagi interesów uczestników rynku, ale i zarazem poszanowania ich autonomii (zob. wyrok TK o sygn. K 43/12).

Konstytucja pozostawia zatem wszystkim partnerom dialogu społecznego możliwość oddziaływania na kształt wprowadzanych instytucji. Sygnalizowanie koniecznych zmian i wskazywanie innych możliwych rozwiązań, leżących w interesie poszczególnych środowisk, stanowi bowiem element procesu legislacyjnego.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2020 r.
w sprawie o sygn. P 2/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie o sygn. P 2/18, w którym Trybunał orzekł, że art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczone hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wyroku tym Trybunał uznał, że ustawodawca nie naruszył konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych, różnicując sytuację prawną osób zalegających z zapłatą składek na ubezpieczenia społeczne w zależności od charakteru składników ich mienia, a mianowicie w zależności od tego, czy w skład tego mienia wchodzi nieruchomości mogące być przedmiotem zabezpieczenia hipoteką, czy też nie. Przepis, wobec którego Sąd Okręgowy w Gliwicach (dalej: sąd pytający) ma wątpliwości konstytucyjne, przewiduje wyjątek od zasady ogólnej, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu (a w efekcie – wygasają) po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką, jednakże po upływie 5-letniego terminu przedawnienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) może dochodzić egzekucji tych należności wyłącznie z przedmiotu hipoteki. W konsekwencji jeżeli osoba zalegająca z zapłatą składek nie jest właścicielem nieruchomości albo z jakichkolwiek powodów ZUS, przed upływem terminu przedawnienia, nie doprowadzi do ustanowienia na jej nieruchomości zabezpieczenia w formie hipoteki, to należności tej osoby wygasną z upływem 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Z kolei jeżeli dłużnik z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ma na własność nieruchomość, na której doszło do ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki, to jego należności nie ulegną nigdy przedawnieniu (nie wygasną) i będą mogły być w każdej chwili skierowane przez organ emerytalny do egzekucji z przedmiotu tej hipoteki. Zdaniem Trybunału, odmienne potraktowanie dłużników, których należności zostały zabezpieczone hipoteką, w zakresie skutków upływu terminu przedawnienia (do którego w wypadku tej grupy dłużników po prostu nie dochodzi) było dopuszczalne, a – z punktu widzenia dłużników – wręcz korzystniejsze, ponieważ nie pozbawia ich możliwości gospodarowania składnikiem mienia, odwołując bezterminowo ryzyko ściągnięcia należności przez ZUS w drodze egzekucji prowadzonej z ich nieruchomości.

Nie podzielam takiego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Uważam, że regulacja, co do której wątpliwości ma sąd pytający, narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych, gdyż – bez dostatecznie ważkiego uzasadnienia konstytucyjnego – w sposób nadmierny osłabia ochronę interesów majątkowych dłużników ZUS, których należności zostały zabezpieczone hipoteką ustanowioną na nieruchomościach, wyłączając w ich wypadku możliwość przedawnienia (a w efekcie – wygaśnięcia) takich należności w razie niepodjęcia przez organ emerytalny działań zmierzających do skutecznego wyegzekwowania zaległych składek na ubezpieczenia emerytalne przed upływem terminu przedawnienia.

Swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Przede wszystkim uważam, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie powinien był koncentrować swoich rozważań wyłącznie na kwestii naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. Uzasadnienie pytania prawnego – choć miejscami lakoniczne – wskazywało jednak odmienne ujęcie podstawowego problemu konstytucyjnego, dotyczące raczej nadmiernego (nieproporcjonalnego) i nieuzasadnionego innymi wartościami konstytucyjnymi ograniczenia możliwości korzystania przez część dłużników zalegających ze składkami na ubezpieczenia społeczne z ochrony własności i innych praw majątkowych. Innymi słowy, w niniejszej sprawie nie chodziło jedynie o zróżnicowanie sytuacji prawnej różnych kategorii dłużników, lecz chodziło o wyłączenie skutków przedawnienia należności w wypadku tych dłużników, których nieruchomości zostały obciążone hipoteką przymusową na rzecz ZUS. Sąd pytający przedstawił rozważania na temat warunków ustanawiania w ustawie ograniczeń korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. uzasadnienie pytania prawnego, s. 10 i 11). Przywołał również obszernie ustalenia Trybunału poczynione w wyroku z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97) – nie tyle jednak, w mojej ocenie, w celu wykazania niezgodności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ile w celu przywołania stanowiska trybunalskiego w kwestii znaczenia instytucji przedawnienia należności publicznoprawnych dla konstytucyjnej ochrony własności i praw majątkowych (w kontekście dopuszczalności ograniczeń korzystania z tej ochrony, tj. art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przywołanie stanowiska trybunalskiego wyrażonego w sprawie o sygn. SK 40/12 pozwoliło sądowi pytającemu sformułować wniosek, że „przedawnienie w odniesieniu do ubezpieczonych, których należności zabezpieczono hipoteką, staje się instytucją pozorną i wydrążoną z treści, co w świetle omówionego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który krytycznie ocenił zbyt długie terminy przedawnienia, jest bezwzględnie niedopuszczalne. Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia, przy określaniu zasad działania tej instytucji (w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, takich jak długość terminu przedawnienia, zasad jego zawieszania, przerywania i wyłączania), to powinien przestrzegać standardów konstytucyjnych, zwłaszcza że Konstytucja zakłada powszechność i równość w ponoszeniu ciężarów publicznoprawnych (art. 84 Konstytucji)” – (uzasadnienie pytania prawnego, s. 14). Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany art. 24 ust. 5 u.s.u.s. prowadzi do zróżnicowania w ramach kategorii dłużników ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, czyniąc część z nich dłużnikami „dożywotnimi” (zob. tamże, s. 15).

Moim zdaniem, to przede wszystkim z perspektywy pozorności funkcji gwarancyjnej ustawowej instytucji przedawnienia dla ochrony własności i praw majątkowych dłużników, których nieruchomości zostały obciążone hipoteką przymusową, należało w niniejszej sprawie dokonać oceny konstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. W świetle treści uzasadnienia pytania prawnego podniesiony przez sąd pytający problem naruszenia równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych rozumiem jako problem dopuszczalności wyłączenia ustawowych skutków przedawnienia wobec tych dłużników, w wypadku których ZUS doprowadził do ustanowienia hipoteki przymusowej, i ich „gorszego” potraktowania w stosunku do tych dłużników, których składniki mienia nie zostały – z różnych powodów – obciążone hipoteką. Nie chodziło zatem bezpośrednio o samo zróżnicowanie na podstawie natury składników mienia (tj. bycia albo niebycia właścicielem nieruchomości).

2. Jeżeli chodzi o *meritum* niniejszej sprawy, nie neguję poglądu (utrwalonego już w orzecznictwie Trybunału i potwierdzonego w dzisiejszym wyroku), że na gruncie Konstytucji nie można mówić o istnieniu podmiotowego prawa do przedawnienia po stronie osoby,

która zalega z realizacją – konstytucyjnego skądinąd (zob. art. 84 Konstytucji) – obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Każdy obywatel jest równy w prawie i wobec prawa zarówno co do swoich praw (uprawnień), jak i obowiązków. Zaniechanie realizacji obowiązków nałożonych na mocy ustawy i zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi jest nie tylko uchybieniem obywatelskiej powinności przestrzegania prawa oraz wywiązywania się z ciężarów i świadczeń publicznych, ale także godzi w porządek publiczny, który prawo ma stabilizować. Jeśli obywatel uchyla się od uiszczania podatków, opłat i innych świadczeń o charakterze pieniężnym, z których środki są przeznaczone na realizację zadań publicznych, można też mówić o uchybieniu zasadzie troski o dobro wspólne, a także zasadzie solidaryzmu społecznego (w szczególności jeżeli te środki mają być przeznaczone na wypłatę świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, o których mowa jest w art. 67 Konstytucji). W kontekście sprawy rozpoznanej przez Trybunał w niniejszym postępowaniu podzielam spostrzeżenie, że nieuiszczanie składek na ubezpieczenia społeczne przez płatników powoduje przerzucenie ciężaru wypłaty świadczeń na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a więc – pośrednio – na tych, którzy wywiązują się z cięższych na nich obowiązków w tym zakresie.

Niemniej jednak, nie można tracić z pola widzenia tego, że to właśnie na władzach publicznych ciąży obowiązek wyegzekwowania przestrzegania prawa przez jego adresatów, w tym obowiązek wyegzekwowania ciężarów i świadczeń publicznych nałożonych na obywateli na mocy ustawy i zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi. Zaniechania w tym zakresie organów władzy publicznej są nie mniej szkodliwe z punktu widzenia porządku publicznego niż zaniechania obywateli uiszczania należności publicznoprawnych. Uważam, że konstytucyjne standardy rzetelnej legislacji sprzeciwiają się takim rozwiązaniom prawnym, które zachęcałyby władzę publiczną do zaniechania egzekwowania przestrzegania prawa przez jego adresatów albo choćby jej to umożliwiały. Również konstytucyjna zasada równości wszystkich wobec prawa – w tym, będąca jej konkretyzacją, konstytucyjna zasada równości wobec podatków i innych ciężarów fiskalnych – dyskwalifikuje rozwiązania, które umożliwiałyby władzy publicznej wyegzekwowanie należności publicznych od jednych podmiotów zobowiązanych z tego tytułu, a zaniechanie tego od innych zobowiązanych.

Z tej perspektywy instytucję przedawnienia przewidzianą w przepisach normujących kwestie podatków, opłat czy innych należności publicznoprawnych należy traktować nie jako środek mający służyć uchylaniu się podmiotów zobowiązanych od regulowania zobowiązań fiskalnych, lecz – co zresztą zauważył Trybunał w uzasadnieniu wyroku, od którego składam niniejszej zdanie odrębne – jako instrument służący dyscyplinowaniu organów aparatu władzy publicznej do efektywnego i bezzwłocznego ściągania zaległości pieniężnych na rzecz państwa albo innego podmiotu publicznoprawnego. Na tle sprawy dotyczącej należności podatkowych (*in casu* – należności z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych) Trybunał wyraził już pogląd, że „mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdyby w ustawowym okresie wymagalności podatku organy państwa, mając taką możliwość, nie podjęły żadnych czynności zmierzających do skutecznego wyegzekwowania daniny w należnej wysokości. W ocenie Trybunału, naruszenie konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków – jakkolwiek naganne społecznie i sprzeczne z interesem publicznym – nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecia. Stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji” (wyrok z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65).

Stanowisko zajęte w wyroku o sygn. P 41/10 należało odpowiednio odnieść do przepisów regulujących zasady ściągłości zaległości publicznoprawnych z tytułu nieuiszczonych składek na ubezpieczenia społeczne. W uzasadnieniu wyroku, od którego składam niniejsze zdanie odrębne, Trybunał zwrócił zresztą uwagę na to, że istnienie terminu przedawnienia (ujętego w art. 24 ust. 4 u.s.u.s.) nie pełni funkcji uwalniającej zobowiązanych od konieczności uiszczenia zaległych składek, lecz pełnić ma funkcję stymulującą, motywując organy władzy publicznej do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych. Nie dostrzegam powodów, dla których stanowisko zajęte na tle regulacji podatkowej w wyroku o sygn. P 41/10 nie mogłoby być odpowiednio odniesione do niniejszej sprawy dotyczącej zaległości w uiszczeniu składek na ubezpieczenia społeczne. Składki na ubezpieczenia społeczne są – podobnie jak podatki – daniną publiczną, **i należą do ciężarów i świadczeń publicznych** w rozumieniu art. 84 Konstytucji, o czym wypowiedział się już Trybunał w wyroku z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14 (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

Określenie, jaka długość terminu przedawnienia byłaby adekwatna i racjonalna, biorąc pod uwagę, w szczególności, naturę należności publicznoprawnych i okoliczności warunkujące ich ściągłość (m.in. rzeczywistą skalę zaległych należności czy stopień wydolności aparatu władzy publicznej odpowiedzialnego za ich ściągnięcie), należy niewątpliwie do kompetencji ustawodawcy. Niemniej ustawodawca nie powinien tworzyć rozwiązań prawnych, które nie pozwalałyby wskazać maksymalnego horyzontu czasowego, po którym wygasłaby możliwość wyegzekwowania zaległych należności przez organ władzy publicznej. Takie rozwiązania nie tylko nie pełniłyby funkcji stymulującej organy do efektywnego i bezzwłocznego ściągania należności (a więc do – konstytucyjnie nakazanego – sprawnego działania), ale także rodziłyby ryzyko przekształcenia się zaległości w swoiste zaległości dożywotnie, o których spłatę organ mógłby wystąpić w każdej chwili w niedającej się przewidzieć przyszłości. To z kolei byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą bezpieczeństwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Raz jeszcze podkreślę, że, moim zdaniem, w niniejszej sprawie nie chodziło ani o samą dopuszczalność ustanowienia zabezpieczenia w formie hipoteki na nieruchomościach osoby zalegającej z uiszczeniem składek na ubezpieczenia społeczne, ani tym bardziej o to, że zabezpieczenie w tej formie ustanawiane jest tylko w wypadkach, gdy dłużnik jest właścicielem nieruchomości. Nie budzi w tym kontekście żadnych wątpliwości konstatacja Trybunału, że w zależności od sytuacji majątkowej podmiotów, w szczególności od rodzaju (natury) składników wchodzących w skład majątku (nieruchomości, rzeczy ruchomych, środków pieniężnych itd.), stosowane są różne środki zabezpieczenia. To, co – w mojej ocenie – stanowiło w niniejszej sprawie podstawowy problem konstytucyjny, to właśnie wyłączenie skutków przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne tylko w odniesieniu do tych dłużników, w wypadku których ZUS doprowadził do ustanowienia hipoteki przymusowej, czyli problem odmiennego („gorszego”) ich potraktowania w zakresie ochrony ich mienia.

Nie neguję przy tym utrwalonego stanowiska Trybunału, że nieuniknionych uszczupień majątkowych podmiotów zobowiązanych do realizacji – przewidzianego w art. 84 Konstytucji – obowiązku uiszczenia podatków, opłat i innych danin publicznych nie należy rozpatrywać w kategoriach niedozwolonej ingerencji w prawo własności podlegające ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Zwrócę jednak uwagę, że w niniejszej sprawie nie chodziło o ocenę przepisów określających zakres (wysokość) należności publicznych (*in casu* wysokości składek na ubezpieczenia społeczne) czy zasad ich ustalania i uiszczenia, lecz o ograniczenie korzystania ze składników mienia obciążonych zabezpieczeniem (*in casu* nieruchomości, na których została ustanowiona hipoteka przymusowa) do czasu podjęcia przez właściwy organ władzy publicznej (*in casu* ZUS) działań zmierzających do rzeczywistego wyegze-

kwowania zaległych należności. Nie ulega wątpliwości, że możliwość dysponowania nieruchomościami (choćby w celu ich upłynnienia z zamiarem dofinansowania działalności przez przedsiębiorcę) obciążonych hipoteką przymusową, choćby nie toczyło się jeszcze postępowanie egzekucyjne, jest ograniczone. Tego typu regulacje prawne, które nie dotyczą bezpośrednio zasad ustalania wysokości i sposobu zapłaty podatków, opłat i innych danin publicznych, lecz odnoszą się do akcesoryjnej ingerencji w mienie podmiotu zobowiązanego (choćby w celu zabezpieczenia) do czasu podjęcia przez właściwy organ działań zmierzających do wyegzekwowania należności, mogą być oceniane w świetle konstytucyjnych standardów ochrony własności i innych praw majątkowych. Wszelkie ograniczenia korzystania z ochrony konstytucyjnej w tym zakresie muszą być nie tylko równe dla wszystkich (zob. art. 64 ust. 2 Konstytucji), ale także konieczne (proporcjonalne w znaczeniu szerokim) i uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi (zob. art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4. Zakwestionowany przez sąd pytający art. 24 ust. 5 u.s.u.s., odczytywany w kontekście – ujętej w art. 24 ust. 4 u.s.u.s. – ogólnej zasady przedawniania się należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, sprawia, że egzekucja w wypadku dłużników, których należności zostały zabezpieczone hipoteką, może być odsuwana w czasie na bliżej nieokreśloną przyszłość. Należności zabezpieczone hipoteką nie wygasają, albowiem skoro nie ulegają przedawnieniu (o czym art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stanowi wprost), to nie występuje również skutek prawny, o którym mowa jest w art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.; przepis stosowany odpowiednio do należności składkowych na mocy art. 31 u.s.u.s.).

W niektórych sytuacjach takie rozwiązanie prawne, pozwalające odkładać w czasie egzekucję należności zabezpieczonych hipoteką, może być oczywiście korzystne dla dłużnika, ponieważ nie zostaje on pozbawiony swej nieruchomości na skutek czynności egzekucyjnych, może nią dysponować (np. na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej) oraz podjąć działania prowadzące do poprawy swojej zdolności do spłacania należności publicznoprawnych. Nie są jednak wykluczone i takie sytuacje, w których odsunięcie w czasie egzekucji należności będzie prowadziło tylko do kumulacji (nawarstwiania się) zaległości w uiszczaniu danin publicznych. Przy tym dłużnik może zostać w każdej chwili – choćby po latach – zaskoczony podjęciem przez organ działań w celu wyegzekwowania zaległych należności. W sprawie, na kanwie której sąd pytający zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym rozpoznany w niniejszym postępowaniu, ZUS, korzystając z zabezpieczenia należności dłużnika hipoteką, dopiero w listopadzie 2016 r. określił wysokość zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od stycznia 1999 r. do sierpnia 2004 r., jakie dłużnik (jako płatnik składek) miał obowiązek odprowadzić w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Podzielam zatem stanowisko sądu pytającego, że w wypadkach, które są objęte treścią regulacji prawnej ujętej w art. 24 ust. 5 u.s.u.s., przedawnienie należności z tytułu ubezpieczeń społecznych staje się w gruncie rzeczy instytucją pozorną. Same należności w ogóle nie podlegają przedawnieniu, a jedynie – po upływie terminu przedawnienia – egzekucja zaległych składek jest możliwa już tylko z przedmiotu hipoteki. Innymi słowy, organ emerytalny nie może uzyskać w drodze egzekucji więcej niż kwotę należności odpowiadającą kwocie uzyskanej z egzekucji nieruchomości obciążonej hipoteką, a ta z kolei zależy od wartości nieruchomości w momencie podjęcia czynności egzekucyjnych. O wyłączeniu przedawnienia decyduje już samo dokonanie wpisu do księgi wieczystej. Przepisy nie nakładają na ZUS obowiązku podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności w jakimś określonym przez ustawodawcę horyzoncie czasowym, wobec czego ZUS może podjąć takie działa-

nia z własnej woli właściwie w dowolnym momencie w bliżej niedającej się przewidzieć przyszłości (również po wielu latach).

5. Sąd pytający nie podniósł zarzutu niezgodności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. ze standardami rzetelnej legislacji (wynikającymi z art. 2 Konstytucji). W niniejszej sprawie należało jednak ocenić, czy konsekwencje wynikające z art. 24 ust. 5 u.s.u.s. dla dłużnika ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, polegające na wyłączeniu możliwości przedawnienia (i w efekcie wygaśnięcia) należności po upływie wskazanego przez ustawodawcę czasu, z punktu widzenia ochrony praw majątkowych dłużników są ograniczeniem wprowadzonym w konstytucyjnie uzasadnionym celu, a ponadto adekwatnym, niezbędnym i proporcjonalnym (w rozumieniu ścisłym).

Trybunał przyjął, że zasadniczą *ratio* regulacji prawnej ujętej w art. 24 ust. 5 u.s.u.s. było zapewnienie instrumentów prawnych umożliwiających rzeczywiste wyegzekwowanie od dłużnika ZUS zaległych składek na ubezpieczenia społeczne, z których wypłacane są osobom uprawnionym świadczenia (np. emerytalne i rentowe), a więc cel legitymowany nie tylko z punktu widzenia ciążących na obywatelach konstytucyjnych powinności przestrzegania prawa oraz uiszczania podatków, opłat i innych danin publicznych (zob. art. 83 i art. 84 Konstytucji), ale także z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. art. 67 Konstytucji). Zwrócę jednak uwagę, że to na władzę publiczną, a nie na obywateli, art. 67 Konstytucji nakłada zasadniczy obowiązek zapewnienia uprawnionym zabezpieczenia społecznego. Skoro ustawodawca – kierując się zasadą solidaryzmu społecznego – zdecydował się wprowadzić model, w którym obywatele partycypują w finansowaniu funduszu, z którego wypłacane są świadczenia przez upoważnioną do tego państwową jednostkę organizacyjną (tj. ZUS – zob. art. 68 u.s.u.s.), to jednocześnie powinien stworzyć rozwiązania prawne, które będą skłaniały tę państwową jednostkę organizacyjną do podejmowania działań prowadzących do wyegzekwowania należnych składek, a na pewno które nie będą dopuszczały możliwości odwlekania egzekucji należności na niedającą się bliżej określić przyszłość. W sprawie o sygn. SK 40/12 Trybunał stwierdził na tle przepisów podatkowych, że regulacja, której konsekwencją byłaby „dożywotnia egzekucja”, nie może być jednoznacznie pozytywnie oceniona z punktu widzenia takich wartości konstytucyjnych, jak nakaz sprawnego działania instytucji publicznych czy zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pogląd ten można odnieść odpowiednio do niniejszej sprawy. Art. 24 ust. 5 u.s.u.s. nie daje się uzasadnić w świetle zasad i wartości konstytucyjnych już choćby z tego względu, że rodzi ryzyko nadużywania przez ZUS instytucji hipoteki przymusowej w celu uniknięcia – negatywnych dla bilansu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – przewlekłości w ściągalności zaległych składek. Dodam, że niedobory Funduszu muszą być nierzadko pokrywane z budżetu państwa, co z kolei ma negatywne skutki z punktu widzenia innej wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga finansów publicznych i stabilność budżetu państwa.

Wyłączenie przedawnienia w odniesieniu do należności zabezpieczonych hipoteką może być oczywiście środkiem adekwatnym (w rozumieniu art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) do realizacji celu polegającego na faktycznym wyegzekwowaniu zaległych składek od dłużnika ZUS w przyszłości, niemniej jednak – w mojej ocenie – nie jest to środek niezbędny. Środkiem, który może umożliwić osiągnięcie takiego celu, a który nie prowadzi do utrwalenia się stanu „dożywotniej egzekucji”, jest odroczenie terminu płatności należności i rozłożenie ich na raty. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.u.s., ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie ZUS może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek i rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Zastosowanie takiego środka wymaga konsensu między ZUS i jego dłużnikiem co do terminu i sposobu spłaty zale-

głych składek (np. po odzyskaniu przez dłużnika zdolności do spłaty należności publiczno-prawnych po przewyciężeniu przejściowych trudności w prowadzonej działalności gospodarczej), który znajduje odzwierciedlenie w umowie. Na skutek zawarcia umowy bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia tej umowy do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty (zob. art. 24 ust. 5a u.s.u.s.). Jeżeli zaś okaże się, że dłużnik ZUS nie będzie realizował swoich zobowiązań, których podjął się w umowie, to w wypadku niespłacenia w terminie rat ustalonych z ZUS, pozostała do spłaty kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę (zob. art. 29 ust. 3 u.s.u.s.), a ZUS powinien podjąć działania prowadzące do efektywnego i bezzwłocznego jej wyegzekwowania od dłużnika. W moim przekonaniu, to właśnie instytucja odroczenia terminu płatności należności i rozłożenia ich na raty powinna być wykorzystywana w takich sytuacjach, w których uzyskanie od dłużnika ZUS spłaty zaległych składek na ubezpieczenia społeczne jest możliwe w dającej się przewidzieć przyszłości – pod warunkiem zapewnienia mu pewnej elastyczności działania podczas podejmowania starań o poprawę jego gospodarczej kondycji i zdolności do terminowego uiszczania należności publiczno-prawnych w przyszłości.

Moim zdaniem, nie da się też jednoznacznie stwierdzić, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. spełnia wymóg proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, a więc wymóg właściwego wyważenia dolegliwości po stronie podmiotu, którego dotyka ograniczenie korzystania z konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych, oraz korzyści po stronie interesu publicznego, które wynikają z takiego ograniczenia. Po pierwsze, oczywiście ZUS uzyskuje możliwość odsunięcia w czasie konieczności podjęcia czynności egzekucyjnych, co daje mu swobodę działania w indywidualnej sprawie (nieograniczoną jednak żadnym precyzyjnym horyzontem czasowym). Jednakże na skutek takiego zabiegu składki z tytułu ubezpieczeń społecznych nie wpływają do Funduszu, co wcale nie jest jednoznacznie pozytywne z punktu widzenia bilansu finansowego Funduszu, a w efekcie również ogólnej kondycji finansów publicznych. Po drugie, nie jest wcale oczywiste, że w każdej sytuacji art. 24 ust. 5 u.s.u.s. ma dla płatnika składek skutki korzystniejsze niż przystąpienie do egzekucji zaległych należności przed upływem terminu przedawnienia. Jak wspominałem, ustanowienie hipoteki przymusowej faktycznie ogranicza możliwość zbycia przez dłużnika obciążonej nieruchomości i zainwestowania uzyskanych w ten sposób środków w celu poprawy kondycji finansowej przedsiębiorstwa. Co więcej, termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wynosi obecnie 5 lat, licząc od dnia, w którym składki stały się wymagalne (wołą ustawodawcy termin ten może być skracany lub wydłużany; do czasu nowelizacji u.s.u.s. z 2012 r. termin ten wynosił 10 lat), co należy uznać za termin dostatecznie długi na to, aby przedsiębiorca będący dłużnikiem miał możliwość sanacji swojej sytuacji finansowej. Odwlekanie spłaty należności publiczno-prawnych ponad rozsądny termin może świadczyć raczej o negatywnym zjawisku dalszego kumulowania się po stronie podmiotu „niewypłacalnego” względem państwa dalszych zaległości fiskalnych.

6. Z tych względów uważam, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stanowi takie ograniczenie korzystania z konstytucyjnej ochrony własności i praw majątkowych, które nie spełnia przesłanek konieczności (proporcjonalności), wynikających z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie dostrzegam również dostatecznie silnego konstytucyjnie uzasadnienia, dla którego odmiennie (gorzej) są traktowani dłużnicy ZUS objęci surowszymi (bo zakładającymi wyłączenie przedawnienia) regułami egzekwowania należności tylko z tego powodu, że w ich sprawie organ wybrał zabezpieczenie w formie hipoteki przymusowej. Zatem dochodzi do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.